

Essi Karvinen

# **OIKEUSVALTION TURVAAMINEN JA EDISTÄMINEN EUROOPAN UNIONIN TOIMIN**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2019

# TIIVISTELMÄ

Essi Karvinen: Oikeusvaltion turvaaminen ja edistäminen Euroopan unionin toimin  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
Julkisoikeus  
Huhtikuu 2019

---

Oikeusvaltioperiaate on jokaisen nykyaikaisen perustuslaillisen demokratian kulmakivi. Se on perustavaa laatua oleva periaate, joka kumpuaa kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteisestä perustuslaillisesta perinteestä. Oikeusvaltioperiaate on yksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaisista keskeisistä arvoista, joihin EU perustuu. Yksikään valtio ei voi liittyä Euroopan unioniin kunnioittamatta SEU 2 artiklan mukaisia arvoja, ja jäsenvaltioille voidaan asettaa sanktioita niiden loukkaamisesta. Tästä huolimatta viime vuosien aikana jotkut jäsenvaltiot ovat loukanneet EU:n perustavanlaatuisia arvoja, erityisesti oikeusvaltioperiaatetta. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että EU:lla on käytettävissään tehokkaita oikeudellisesti sitovia keinoja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamiseksi EU:ssa.

Tutkimuksen aihe on täten varsin ajankohtainen, sillä EU on käynnistänyt ensimmäistä kertaa oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi SEU 7 artiklan mukaisia mekanismeja EU:n jäsenmaita kohtaan. Lisäksi EU on kehittänyt uusia keinoja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi, esimerkiksi uuden EU:n toimintakehityksen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Vaikka ensisijainen vastuu oikeusvaltion kunnioittamisen varmistamiseen kansallisella tasolla on jäsenmailla, on EU:lla oltava käytössään keinoja, joita se voi käynnistää sellaisissa tilanteissa, joissa kansallisilla oikeusvaltiotakeilla ei pystytä tehokkaasti puuttumaan oikeusvaltioperiaatetta koskeviin uhkiin.

Tutkielmassa tarkastellaan oikeusvaltion turvaamista ja edistämistä Euroopan unionin toimin. Tutkielman tutkimuskysymyksenä on, mitkä ovat Euroopan unionin toimivaltuudet oikeusvaltion turvaamiseksi ja edistämiseksi sen jäsenmaissa. Tutkimuskysymystä tarkastellaan osatehtävien avulla. Ensinnäkin, tutkielmassa tarkastellaan niitä keinoja, joita EU:lla on toimivaltansa puitteissa käytettävissään silloin, kun jäsenmaat uhkaavat rikkoa tai rikkovat oikeusvaltioperiaatetta. Toiseksi, tutkielmassa tarkastellaan EU:n jäsenmaissa oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittisiä tekijöitä ja sitä, miten EU pyrkii edistämään niitä. Tutkielman tarkastelun kohteena ovat erityisesti oikeusvaltioperiaatteen sisältö EU:n tasolla, vallanjaon toteutuminen kansallisella tasolla sekä EU:n tasolla, EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta määrittävät oikeudelliset puitteet sekä EU:n turvaamis- ja edistämistoimet oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi.

Tutkielma on metodiltaan oikeusdogmaattinen, mutta se saa paikoitellen valtio-opillista ja oikeusvertailevaa näkökulmaa. Tutkielmassa tulkitaan ja systematisoidaan erityisesti voimassa olevia EU:n perussopimuksia. Tutkielman keskeisinä lähteinä toimivat EU:n lainsäädännön lisäksi erityisesti EU:n eri toimielinten päätökset, tiedonannot, suosituksukset ja päätösehdotukset. Lisäksi merkittävää lähdeaineistoa ovat kansallinen lainsäädäntö, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, muut virallislähteet sekä kansallinen ja kansainvälinen oikeuskirjallisuus.

Johtopäätöksissä todetaan, että EU:n toimivalta oikeusvaltion turvaamiseen ja edistämiseen määräytyy perussopimusten perusteella. Jäsenvaltiot ovat perussopimusten nojalla luovuttaneet EU:lle toimivaltaa annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. EU:n käytettävissä olevat oikeusvaltion turvaamis- ja edistämiskeinot perustuvat perussopimusten oikeudellisesti sitovien normien lisäksi myös oikeudellisesti sitomattomiin normeihin. EU:lla on tällä hetkellä käytössään kaksi oikeudellisesti sitovaa mekanismia oikeusvaltion turvaamiseksi: SEU 7 artiklan mukaiset mekanismit sekä SEUT 258 ja 260 artiklojen mukainen rikkomusmenettely. Oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittisiä tekijöitä EU:n jäsenmaissa ovat erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuus, puutteet valtioelinten vallanjaon toteutumisessa, puutteet oikeusjärjestelmän uudistamisessa sekä korruptio.

Avainsanat: oikeusvaltioperiaate, Euroopan unioni, SEU 7 artikla, vallanjako, toimivalta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>LÄHTEET</b> .....	III
<b>LYHENTEET</b> .....	XIV
<b>1 Johdanto</b> .....	1
1.1 Tutkimuksen taustaa .....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajausta .....	2
1.3 Tutkimuksen metodit ja lähdeaineisto .....	5
1.4 Tutkielman rakenne .....	6
1.5 Aiempi tutkimus .....	7
<b>2 Oikeusvaltio ja oikeusvaltioperiaate</b> .....	10
2.1 Oikeusvaltion määritelmä .....	10
2.1.1 Suomalaisen oikeusvaltiokäsitteen kehitys .....	10
2.1.2 Modernin oikeusvaltion tunnusmerkit .....	12
2.2 Oikeusvaltioperiaate .....	14
2.2.1 Oikeusvaltioperiaatteen kehitys Euroopan unionissa .....	14
2.2.2 Oikeusvaltioperiaatteen sisältö Euroopan unionissa .....	17
2.2.3 Oikeudelliset ongelmat EU:n jäsenmaissa .....	19
2.2.4 Oikeudelliset ongelmat muissa Euroopan maissa .....	21
<b>3 Vallanjaosta oikeudellisesti</b> .....	24
3.1 Vallanjako-oppi .....	24
3.1.1 Vallan kolmijako-opin sisältö .....	24
3.1.2 Vallanjako EU:n toimielinjärjestelmässä .....	25
3.1.3 Länsimainen demokratia vallanjaon olennaisena osana .....	28
3.1.4 EU:n jäsenvaltioiden suvereniteetti vallanjaon puitteissa .....	29
3.2 Tuomiovalta .....	30
3.2.1 Tuomioistuinten riippumattomuus .....	30
3.2.2 Perustuslakivalvonta .....	33
<b>4 Euroopan unionin suhde jäsen maihin</b> .....	36
4.1 EU:n toiminnan oikeudellinen perusta .....	36
4.1.1 EU:n perussopimusten mukaiset arvot ja tavoitteet .....	36
4.1.2 Perus- ja ihmisoikeudet .....	38
4.1.3 Demokratia Euroopan unionissa .....	39
4.1.4 EU-politiikka .....	41
4.2 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittävät oikeudelliset puitteet .....	44
4.2.1 EU-oikeuden etusijaperiaate .....	44
4.2.2 Välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus .....	47

4.2.3 Tehokkuusperiaate ja lojaliteettiperiaate .....	48
4.2.4 Keskinäisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteet .....	49
4.3 EU-oikeuden mukainen toimivallanjako .....	50
4.3.1 EU:n toimivaltaa määrittävät periaatteet .....	50
4.3.2 EU:n toimivalta .....	53
4.3.3 EU:n ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta .....	53
4.3.4 EU:n tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimet .....	55
4.3.5 Jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä sääntelevät velvoitteet .....	55
<b>5 Oikeusvaltion turvaaminen ja edistäminen Euroopan unionissa .....</b>	<b>58</b>
5.1 Oikeusvaltion turvaaminen Euroopan unionissa .....	58
5.1.1 Turvaamistoimet .....	58
5.1.2 Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi .....	60
5.1.3 SEU 7 artikla .....	64
5.1.4 SEUT 258-260 artiklat .....	69
5.1.5 EU:n oikeuslähteiden asema ja merkitys turvaamistoimien osalta .....	72
5.2 Oikeusvaltion edistäminen Euroopan unionissa .....	74
5.2.1 Edistämistoimet .....	74
5.2.2 Kansainvälinen ja kansallinen oikeus oikeusvaltion edistämisessä EU:ssa .....	79
<b>6 Johtopäätökset .....</b>	<b>83</b>

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

*Aarnio, Aulis:* Tuomioistuinlaitos ja demokratia. Lakimies 3/1997 s. 419-428.

*Aarnio, Aulis:* Oikeusvaltio – tuomarinvaltio? Teoksessa Oikeusvaltio (Toim. Aulis Aarnio & Timo Uusivirta). Helsinki, Lakimiesliiton kustannus 2002.

*Aarnio, Aulis:* Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki, Helsingin yliopiston oikeus-tieteellinen tiedekunta 2011.

*Berndtson, Erkki:* Poliittikka tieteenä – Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. 11. painos. Helsinki, Edita 2008.

*Borchardt, Klaus-Dieter:* EU-oikeuden perusteet. Luxembourg, Euroopan unionin julkaisutoimisto 2016.

*Closa, Carlos – Kochenov, Dimitry – Weiler, J.H.H.:* Reinforcing rule of law oversight in the European Union. European University Institute, EUI working papers RSCAS 2014/25.

*Hallberg, Pekka:* Prospects of the rule of law. Helsinki, Edita Publishing 2005.

*Hallberg, Pekka:* The rule of law. Helsinki, Edita 2004.

*Heuru, Kauko:* Hyvä hallinto. Helsinki, Edita 2003.

*Hillion, Christophe:* Overseeing the Rule of Law in the European Union – Legal Mandate and Means. Swedish institute for European Policy Studies 2016:1 s. 1–16.

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit – Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

*Husa, Jaakko:* Oikeusvertailu: Teoria ja metodologia. Helsinki, Lakimiesliiton kustannus 2013.

*Husa, Jaakko:* Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 2003 (32); 1: 4-25.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki, Talentum 2014.

*Hyvärinen, Anna:* Vahva ja riippumaton Euroopan komissio. Oikeus 2013 (42); 3: 284-303.

*Jyränki, Antero:* Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Oikeusvaltio (Toim. Aulis Aarnio & Timo Uusivirta). Helsinki, Lakimiesliiton kustannus 2002.

*Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. painos. Helsinki, Talentum 2003.

- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeus. Helsinki, CC Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Jääskinen, Niilo*: Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet. Helsinki, Talentum 2007.
- Jääskinen, Niilo*: EU ja Hohfeld. Teoksessa Puhuri käy – muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme (Toim. Heikki Kanninen, Hannu Koskinen, Allan Rosas, Maija Sakslin ja Kaarlo Tuori). Helsinki, Edita 2009.
- Kurkela, Matti S.*: Laki ja oikeus; Lainoppi ja oikeustiede. Defensor Legis N:o 3/2009.
- Lagerspetz, Eerik*: Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho. Teoksessa Oikeusvaltio (Toim. Aulis Aarnio & Timo Uusivirta). Helsinki, Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Leppävirta, Liisa*: Onko oikeusvaltioperiaattele perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7-8/2016 s.1100-1121.
- Miklössy, Katalin*: Oikeusvaltion ahdinko vai yhteen sopimattomat käsitteet? Tarkastelussa itäiset maat. Lakimies 7-8/2018 s. 1066-1072.
- Minkkinen, Panu*: ”Vähiten vaarallinen valtioelin”? – Tuomiovalta, vallanjako ja demokratia. Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 58 (2016): 3, s. 224-237.
- Merikoski, Veli*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Porvoo, WSOY 1976.
- Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin 1. 7. painos. Helsinki, WSOY 1982.
- Nieminen, Liisa*: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa. Helsinki, Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. 3., Uudistettu laitos. Helsinki, Edita 2016.
- Ojanen, Tuomas*: Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalisin Akilleen kantapää? Lakimies 7-8/2009 s. 1106-1124.
- Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. Lakimies 7-8/2005 s. 1229-1250.
- Penttinen, Sirja-Leena – Talus, Kim*: Avaimet EU-oikeuteen. Helsinki, Edita 2017.
- Pohjolainen, Teuvo*: Kansanvalta ja säädösvallankäyttö. Teoksessa Kansanvalta (Toim. Tarmo Miettinen). Joensuu, Joensuun yliopisto 2002.
- Puumalainen, Mikko*: EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. Helsinki, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2018.

*Rautiainen, Pauli:* Näkökulmia suomalaisen demokratian nykytilaan ja tulevaisuuteen. Futura 3/2013.

*Rautiainen, Pauli:* Suomalainen demokratia yhteisöllisen tahdon ja yhteisöllisen järjen näkökulmasta. Teoksessa Governance, (Toim. Ilari Karppi). Tampere, Tampereen yliopisto 2015.

*Raitio, Juha:* Euroopan unionin oikeus. Helsinki, Talentum Pro 2016.

*Raitio, Juha:* Huomioita oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. Lakimies 5/2017 s. 559-579.

*Raunio, Tapio:* EU:n poliittinen järjestelmä, instituutiot ja mobilisaation haasteet. Teoksessa Johdatus Euroopan unionin politiikkaan (Toim. Juri Mykkänen & Kari Paakkunainen). Vantaa, Helsingin yliopisto 2014.

*Rosas, Allan – Armati, Lorna:* EU constitutional law: an introduction. 2. edition. Oxford, Hart Publishing 2012.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki, Talentum 2011.

*Soininen, Niko:* Oikeusvaltion idea – kontrolloiko valtio oikeutta vai oikeus valtiota? Lakimies 5/2017 s. 676-686.

*Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni:* Euroopan perustuslaki. Helsinki, Edita 2005.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki, Lakimiesliiton kustannus 1990.

*Tuori, Kaarlo:* Vallanjako - vaiettu oppi. Lakimies 7-8/2005 s.1021-1049.

*Tuori, Kaarlo:* Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. Lakimies 1/2014 s. 94–98.

*Tuori, Kaarlo:* Perustuslakivaliokunta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. Lakimies 1/2018 s. 103-111.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa. Lakimies 7-8/2003 s. 1169-1183.

*Walkila, Sonya:* Perusoikeuksien turvaaminen Euroopan unioissa – tasapainoilua tavoitteiden ja keinojen ristiaallokossa. Defensor Legis N:o 4/2015.

## **VIRALLISLÄHTEET**

*Council of Bars and Law Societies of Europe:* Resolution of the Plenary Session of Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) dated 24<sup>th</sup> of November 2017. 24.11.2017.

*Council of Europe:* European Commission for democracy through law (Venice Commission) - The rule of law checklist. May 2016.

*Council of the European Union:* From Presidency to Council – Ensuring respect for the rule of law in the European Union. 15206/14. 14.11.2014.

*Council of the European Union:* Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law. 16.12.2014.

*Council of the European Union:* From Presidency to Permanent Representatives Committee/Council: Presidency non-paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 – Rule of law dialogue. 8774/16. 13.5.2016.

*Euroopan komissio:* Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. COM (2014) 158 final. 11.03.2014

*Euroopan komissio:* Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa. COM (2017) 853 final. 20.12.2017.

*Euroopan komissio:* Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus unionin talousarvion suojaamiseksi tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita. COM (2018) 324 final. 2.5.2018.

*Euroopan neuvosto:* Euroopan neuvosto pääpiirteittäin – Ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen puolustaja.

*Euroopan parlamentti:* Euroopan parlamentin päätöslauselma 10.6.2015 Unkarin tilanteesta. 2015/2700(RSP). 10.6.2015.

*Euroopan parlamentti:* Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. syyskuuta 2016 Puolan viimeaikaisista tapahtumista ja niiden vaikutuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin 2016/2774/(RSP). 14.9.2016.

*Euroopan parlamentti:* Euroopan parlamentin päätöslauselma 17. toukokuuta 2017 Unkarin tilanteesta. 2017/2656(RSP). 17.5.2017.

*Euroopan parlamentti:* Päätöslauselman 2017/2131 (INL) liite - Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja. 12.9.2018.



*Euroopan unionin neuvosto:* Neuvoston päätelmät perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta sekä komission vuoden 2012 kertomuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta. Asiakirja 10168/13. 29.5.2013.

*Euroopan unionin neuvosto:* Oikeudellisen yksikön kannanotto – Komission tiedonanto uudesta EU:n toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi – yhteensopivuus perussopimusten kanssa. 10296/14. 27.5.2014.

*European Commission:* Commission recommendation of 20.12.2017 regarding the rule of law in Poland complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1274, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520. (EU) 2018/103. 20.12.2017.

*European Commission:* The 2018 EU Justice Scoreboard – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2018) 264 final. 28.5.2018.

*European Commission:* Report from the commission to the European parliament and the council – On progress in Bulgaria under the cooperation and verification mechanism. COM (2018) 850 final. 13.11.2018.

*European Commission:* Report from the commission to the European parliament and the council – On progress in Romania under the cooperation and verification mechanism. COM (2018) 851 final. 13.11.2018.

*European Commission:* Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps. COM (2019) 163 final. 3.4.2019.

*European Parliament:* European Parliament resolution of 1 March 2018 on the Commission's decision to activate Article 7 (1) TEU regards the situation in Poland. 2018/2541(RSP). 1.3.2018.

*European Parliament:* The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values. Study for the AFCO committee. January 2019.

*HE 1/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi hallitusmuodoksi.

*Euroopan yhteisöjen komissio:* Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta – Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen. KOM (2003) 606 lopullinen. 15.10.2003.

*Oikeusministeriö:* Oikeusministeriön EU-vaikuttamissuunnitelma vuodelle 2018. 15.1.2018.

*Oikeusministeriö: Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus – Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia. Valtioneuvoston julkaisusarja 14/2018. 2018.*

*Valtioneuvoston kanslia: Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. 29.5.2015.*

*Valtioneuvoston kanslia: Oikeusvaltiotilanne Puolassa; komission ehdotus neuvoston päätökseksi. E 7/2018 vp. 18.06.2018.*

*Valtioneuvoston kanslia: Oikeusvaltiotilanne Unkarissa; Euroopan parlamentin ehdotus neuvoston päätökseksi. 9.10.2018.*

*Valtioneuvoston kanslia: Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamista koskevat kehittämistoimet unionissa. E 66/2013 vp. 18.06.2018.*

## **OIKEUSTAPAUKSET**

Asia 6-64 Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964.

Asia 26/62 Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963.

Asia 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, tuomio 17.12.1970.

Asia 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, tuomio 9.3.1978.

Asia 294/83 Les Verts v. Euroopan parlamentti, tuomio 23.4.1986.

Asia C-322/88 Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles, tuomio 13.12.1989.

Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, kanne 2.10.2018.

Asia C-650/18 Unkari v. Euroopan parlamentti, kanne 17.10.2018.

Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, määräys 15.11.2018.

## **SÄHKÖISET LÄHTEET**

*Council of the European Union: Press release – 3235<sup>th</sup> Council meeting, General Affairs. 22.4.2013.*

[[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf)] (Luettu 2.4.2019)

*Council of the European Union: History. Päivitetty 27.3.2019.*

[<https://www.consilium.europa.eu/en/history/#40802200881>] (Luettu 23.4.2019)

*Eduskunta:* EU ja oikeusvaltioperiaate. 21.4.2017.

[<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/EU-ja-oikeusvaltioperiaate.aspx>] (Luettu 16.1.2019)

*Eduskunta:* Kansainvälinen oikeus. [[https://www.edus-](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kv-jarjestot/kansainvalisen-oikeuden-tietopaketti/Sivut/Kansainvalinen-oikeus.aspx)

[kunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kv-jarjestot/kansainvalisen-oikeuden-tietopaketti/Sivut/Kansainvalinen-oikeus.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kv-jarjestot/kansainvalisen-oikeuden-tietopaketti/Sivut/Kansainvalinen-oikeus.aspx)] (Luettu 8.4.2019)

*Eduskunta:* Perustuslakivaliokunta.

[<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/sivut/default.aspx>] (Luettu 11.4.2019)

*EUR-Lex:* Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus. Päivitetty 1.10.2010. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=LEGISSUM:l14548>] (Luettu 24.4.2019)

*EUR-Lex:* Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – EU:n lainsäädännön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen Päivitetty 12.7.2016. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=LEGISSUM:l14550>] (Luettu 23.4.2019)

*EUR-Lex:* Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – Rooman sopimus (ETY). Päivitetty 14.3.2017. [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>] (Luettu 24.4.2019)

*Euroopan komissio:* Bulgariaa ja Romaniaa koskeva yhteistyö- ja seurantamekanismi.

[[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_fi](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_fi)] (Luettu 3.2.2019)

*Euroopan komissio:* EU:n laajentuminen. [[https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement\\_fi#objectives](https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement_fi#objectives)] (Luettu 6.4.2019)

*Euroopan komissio:* Euroopan naapuruuspolitiikka. [[https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy\\_fi#objectives](https://ec.europa.eu/info/policies/european-neighbourhood-policy_fi#objectives)] (Luettu 6.4.2019)

*Euroopan komissio:* Taustatiedote: EU:n oikeusalan tulostaulu 2018 – kysymyksiä ja vastauksia. 28.5.2018. [[europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3964\\_fi.pdf](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3964_fi.pdf)] (Luettu 5.4.2019)

*Euroopan komissio:* Lehdistötiedote: EU:n oikeusalan tulostaulu 2018 – Oikeuslaitos oikeusvaltion ja EU:n arvojen ylläpitäjänä. Toukokuu 2018. [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3932\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3932_fi.htm)] (Luettu 3.2.2019)

*Euroopan komissio:* Euroopan petostentorjuntavirasto.

[[https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office\\_fi](https://ec.europa.eu/info/departments/european-anti-fraud-office_fi)] (Luettu 5.4.2019)

*Euroopan komissio:* Lehdistötiedote – Oikeusvaltioperiaate: Euroopan komissio haastaa Puolan Euroopan unionin tuomioistuimeen Puolan korkeimman oikeuden riippumattomuuden suojelemiseksi.

24.9.2018. [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5830\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_fi.htm)] (Luettu 3.4.2019)

*Euroopan komissio:* Lehdistötiedote – Oikeusvaltioperiaate: Komissio aloittaa rikkomusmenettelyn Puolan korkeimman oikeuden riippumattomuuden suojelemiseksi. 2.7.2018.

[[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4341\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_fi.htm)] (Luettu 3.4.2019)

*Euroopan komissio:* Oikeusasiat ja perusoikeudet.

[[https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights\\_fi](https://ec.europa.eu/commission/priorities/justice-and-fundamental-rights_fi)] (Luettu 1.4.2019)

*Euroopan parlamentti:* Faktatietoa Euroopan unionista – Lissabonin sopimus. 10/2018.

[<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/5/lissabonin-sopimus>] (Luettu 21.3.2019)

*Euroopan parlamentti:* Faktatietoa Euroopan unionista – Länsi-Balkan. 10/2018.

[<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/168/lansi-balkan>] (Luettu 25.1.2019)

*Euroopan parlamentti:* Faktatietoa Euroopan unionista – Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset.

10/2018. [<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/3/maastrichtin-ja-amsterdamin-sopimukset>] (Luettu 21.3.2019)

*Euroopan parlamentti:* Faktatietoja Euroopan unionista – Perusoikeuksien suojelu EU:ssa. 10/2018.

[<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/146/perusoikeuksien-suojelu-eu-ssa>] (Luettu 30.3.2019)

*Euroopan parlamentti:* Faktatietoa Euroopan unionista – Unionin laajentuminen. 10/2018.

[<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/167/unionin-laajentuminen>] (Luettu 16.1.2019)

*Euroopan parlamentti:* Faktatietoa Euroopan unionista – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden

alue: yleiset näkökohdat. 09/2018. [[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU\\_4.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_4.2.1.pdf)] (Luettu 27.3.2019)

*Euroopan parlamentti:* Lehdistötiedote - Oikeusvaltioperiaate Unkarissa: Euroopan parlamentti

vaatii EU:lta toimia. 12.09.2018. [<http://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20180906IPR12104/oikeusvaltioperiaate-unkarissa-euroopan-parlamentti-vaatii-eu-lta-toimia>] (Luettu 5.12.2018)

*Euroopan parlamentti:* Tietoa parlamentista – Nizzan sopimus.

[<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>] (Luettu 16.4.2019)

*Euroopan parlamentti:* Tietoa parlamentista – Rooman sopimus (ETY).

[<http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>] (Luettu 23.4.2019)

*Euroopan unioni:* EU:n perussopimukset. [[https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_fi](https://europa.eu/european-union/law/treaties_fi)] (Luettu 15.3.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto. 28.1.2019.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/configurations/jha/>] (Luettu 12.3.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Neuvoston pääsihteeristö. Päivitetty 3.1.2019.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/general-secretariat/>] (Luettu 17.4.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Yleisten asioiden neuvosto. Päivitetty 28.1.2019.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/configurations/gac/>] (Luettu 5.4.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Yleisten asioiden neuvosto 26.6.2018. Päivitetty 8.10.2018.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/gac/2018/06/26/>] (Luettu 4.4.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Yleisten asioiden neuvosto 18.9.2018. Päivitetty 30.10.2019.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/gac/2018/09/18/>] (Luettu 4.4.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Yleisten asioiden neuvosto 16.10.2018. Päivitetty 28.11.2018.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/gac/2018/10/16/>] (Luettu 4.4.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Yleisten asioiden neuvosto 11.12.2018. Päivitetty 18.2.2019.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/gac/2018/12/11/>] (Luettu 4.4.2019)

*Euroopan unionin neuvosto:* Yleisten asioiden neuvosto 19.2.2019. Päivitetty 11.3.2019.

[<https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/gac/2019/02/19/>] (Luettu 4.4.2019)

*Euroopan unionin tuomioistuin:* Unionin tuomioistuin – esittely. [[https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/fi/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/fi/)] (Luettu 24.4.2019)

*European Commission:* Progress Reports on the Cooperation and verification mechanism – procedural aspects. MEMO/07/260. 27.6.2007. [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-07-260\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-260_en.htm?locale=en)] (Luettu 24.4.2019)

*European Commission:* Contribution of the European Structural and Investment Funds to the 10 Commission priorities: Justice and Fundamental Rights.

[[https://ec.europa.eu/commission/publications/contribution-european-structural-and-investment-funds-justice-fundamental-rights\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/contribution-european-structural-and-investment-funds-justice-fundamental-rights_en)] (Luettu 18.4.2019)

*European Commission:* Daily news 03 / 04 / 2019 – Commission and Council of Europe support justice, governance and fundamental rights reforms in Member states. [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-19-1969\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-19-1969_en.htm)] (Luettu 5.4.2019)

*European Commission:* Press release – Rule of law: The Commission opens a debate to strengthen the rule of law in the EU. 3.4.2019. [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1912\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1912_en.htm)] (Luettu 5.4.2019)

European Commission: Press release – Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control. 3.4.2019. [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm)] (Luettu 13.4.2019)

*European e-Justice:* Tuomioistuinjärjestelmät jäsenvaltioissa. Päivitetty 18.1.2019. [[https://e-justice.europa.eu/content\\_judicial\\_systems\\_in\\_member\\_states-16-fi.do](https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-fi.do)] (Luettu 11.4.2019)

*European Parliament:* Legislative train schedule: Area of justice and fundamental rights – Establishing of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights. 20.2.2019. [<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-eu-mechanism-on-democracy-the-rule-of-law-and-fundamental-rights>] (Luettu 28.3.2019)

*Finlex:* Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. [<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/6-euroopan-unionin-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/6-1/#jakso-6-1-4>] (Luettu 17.4.2019)

*Finlex:* Lainlaatijan EU-opas - EU-oikeus osana Suomen oikeusjärjestystä. [<http://eu-opas.finlex.fi/1-eu-oikeus-osana-suomen-oikeusjarjestysta/1-3/>] (Luettu 5.4.2019)

*OLAF European Anti-Fraud Office:* Legal background. [[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_en)] (Luettu 23.4.2019)

*Oikeusministeriö:* EU- ja kansainväliset asiat – Oikeusasiat EU:ssa. [<https://oikeusministerio.fi/oikeusasiat-eu-ssa>] (Luettu 27.3.2019)

*OSCE:* What we do – Rule of law. [<https://www.osce.org/rule-of-law>] (Luettu 8.4.2019)

*Ulkoministeriö:* Kansainvälinen oikeus. [<https://um.fi/kansainvalinen-oikeus>] (Luettu 8.4.2019)

*United Nations*: UN Chronicle – The Role of the UN in Promoting the Rule of Law: Challenges and New Approaches. Vol. XLIX No. 4 2012. December 2012. [<https://unchronicle.un.org/article/role-un-promoting-rule-law-challenges-and-new-approaches>] (Luettu 8.4.2019)

*Yhdistyneet kansakunnat*: Usein kysyttyjä kysymyksiä – YK:n peruskirja. Päivitetty 2.3.2018. [<https://www.yk.fi/node/219>] (Luettu 8.4.2019)

## LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ERI-rahastot	Euroopan rakenne- ja investointirahastot
ETY	Euroopan talousyhteisö
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YK	Yhdistyneet kansakunnat



# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Oikeusvaltioperiaate on Euroopan unionissa (EU) erityisen merkittävä periaate. Sen kunnioittamisen voidaan katsoa olevan jokaisen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklan mukaisten perusarvojen suojelun edellytys. Oikeusvaltion, turvallisuuden, vaurauden ja rauhan turvaaminen Euroopassa on Euroopan unionin tärkein tehtävä. Tämän tehtävän toteuttaminen edellyttää unionilta kansalaisten luottamusta, vahvaa toimintakykyä ja yhtenäisyyttä Euroopan suhteellisesti heikentyneen aseman vahvistamiseksi.<sup>1</sup> Oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi on ollut Euroopan unionin ulkosuhdetoiminnassa keskeinen merkitys jo pitkään, mutta viime vuosina tarkastelu on kääntynyt unionin sisälle. Ennen kaikkea Euroopan unionin komissio<sup>2</sup> on kiinnittänyt huomiota EU:n jäsenvaltioiden oikeusvaltiokehitykseen, joka on asettanut oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen EU:n sisällä kyseenalaiseksi. Viime vuosien tapahtumat EU:ssa ovat myös johtaneet konkreettisiin toimiin oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Toimenpiteistä johtuen keskeiseksi kysymykseksi on jälleen noussut se, onko EU:lla toimivaltaa puuttua jäsenvaltioidensa sisäiseen oikeusvaltiotilanteeseen.<sup>3</sup>

Tutkimuksen aihe on täten varsin ajankohtainen, sillä EU on käynnistänyt ensimmäistä kertaa oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi SEU 7 artiklan mukaisia mekanismeja EU:n jäsenmaita kohtaan. Lisäksi EU on kehittänyt uusia keinoja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi, esimerkiksi uuden EU:n toimintakehyksen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 258 artiklan mukainen rikkomusmenettely on otettu käyttöön oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi EU:n jäsenmaissa. Keskustelu oikeusvaltiosta on myös kansallisesti ajankohtainen aihe, sillä oikeusvaltion turvaaminen on esimerkiksi yksi Suomen heinäkuussa 2019 alkavan EU-puheenjohtajuuskauden pääteemoista. Lisäksi Suomi painottaa marraskuussa alkaneella Euroopan neuvoston<sup>4</sup> puheenjohtajakaudellaan eurooppalaisen ihmisoikeus- ja oikeusvaltiojärjestelmän edistämistä. Oikeusvaltiokehityksen ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen edistäminen on Suomessa myös oikeusministeriön keskeisin kansainvälistä toimintaa ohjaava tavoite.

---

<sup>1</sup> Valtioneuvoston kanslia: Ratkaisujen Suomi 2015, s. 32.

<sup>2</sup> Jatkossa ”komissio”.

<sup>3</sup> Leppävirta 2016, s. 1100-1101.

<sup>4</sup> Euroopan neuvosto on kansainvälinen hallitusten välinen järjestö, johon kuuluu 47 jäsenvaltiota ja, jonka toiminta keskittyy ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltiokehityksen edistämiseen. Euroopan neuvosto on siis Euroopan unionista erillinen elin, eikä sitä tule sekoittaa EU:n omiin toimielimiin: Eurooppa-neuvostoon tai Euroopan unionin neuvostoon. Ks. Euroopan neuvosto: Euroopan neuvosto pääpiirteittäin.

Oikeusministeriö muun muassa osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön oikeuslaitoksen itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistamiseksi.<sup>5</sup>

Oikeusvaltioperiaate on jokaisen nykyaikaisen perustuslaillisen demokratian kulmakivi. Se on perustavaa laatua oleva periaate, joka kumpuaa kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteisestä perustuslaillisesta perinteestä. Oikeusvaltioperiaate on yksi niistä SEU 2 artiklan keskeisistä arvoista, joihin EU perustuu. Oikeusvaltioperiaate on kirjattuna SEU 2 artiklan lisäksi SEU:n johdanto-osaan sekä EU:n perusoikeuskirjaan. Lisäksi oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on SEU 49 artiklan mukaisesti EU:n jäsenyyden edellytys.<sup>6</sup> Oikeusvaltioperiaatteen ja muiden SEU 2 artiklan mukaisten arvojen turvaaminen ja edistäminen on ensiarvoisen tärkeää. Yksikään valtio ei voi liittyä Euroopan unioniin kunnioittamatta kyseisiä perustavanlaatuisia arvoja, ja jäsenvaltiolle voidaan asettaa sanktioita niiden loukkaamisesta. Tästä huolimatta viimeisten vuosien aikana on ilmennyt tapauksia, joissa jotkut jäsenvaltiot ovat loukanneet vakavasti ja yhtäjaksoisesti EU:n perustavanlaatuisia arvoja ja periaatteita, erityisesti oikeusvaltioperiaatetta. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että EU:lla on käytettävissään tehokkaita oikeudellisia keinoja varmistaa arvojen kunnioittaminen EU:ssa.<sup>7</sup>

## 1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus

Viime vuosien tapahtumat EU:n jäsenmaissa ovat osoittaneet, että tietyt jäsenmaat eivät ole kansallisella tasolla onnistuneet varmistamaan oikeusvaltion kunnioittamista, vaikkakin ensisijainen vastuu oikeusvaltion kunnioittamisen varmistamiseen kansallisella tasolla on jäsenmailla. Tästä syystä EU:lla on käytettävissään keinoja, joita se voi käynnistää tilanteissa, joissa kansallisilla oikeusvaltiotakeilla ei pystytä tehokkaasti puuttumaan oikeusvaltioperiaatetta koskeviin uhkiin<sup>8</sup>. EU:n toimielimillä on käytössään tiettyjä keinoja, joilla ne voivat perussopimusten nojalla puuttua oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan toimintaan. Sen lisäksi, että EU:lla on käytössään keinoja, joilla se pyrkii turvaamaan oikeusvaltion toteutumisen jäsenmaissaan, sillä on käytettävissään keinoja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi. Edistämiskeinoilla pyritään ennaltaehkäisemään oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvien uhkien syntyminen.

---

<sup>5</sup> Oikeusministeriö: Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus – Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia 2018, s. 9.

<sup>6</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 2.

<sup>7</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 8.

<sup>8</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 2.

Tutkimuksen päätutkimustehtävänä on selvittää, ”mitkä ovat Euroopan unionin toimivaltuudet oikeusvaltion turvaamiseksi ja edistämiseksi sen jäsenmaissa”. Tätä tutkimuskysymystä pyritään selvittämään osatehtävien avulla. Ensinnäkin, tutkimuksessa on tarkoitus löytää ne keinot, jotka EU:lla on toimivaltansa puitteissa käytettävissään silloin, kun jäsenmaat uhkaavat rikkoa tai rikkovat oikeusvaltioperiaatetta. Toiseksi, tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat EU:n jäsenmaissa oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittisiä tekijöitä ja, miten EU pyrkii edistämään niitä.

Tutkimuksen teoreettisena perustana toimii oikeusvaltiokäsite, jonka tarkastelu rajataan koskemaan lähinnä EU-oikeuden mukaista oikeusvaltioperiaatetta. Oikeusvaltion käsittelyssä tarkastellaan erityisesti oikeusvaltion sisältöä ja sen edellyttämiä vaatimuksia. Yksityiskohtaisempi käsittely rajataan koskemaan pääasiassa tuomioistuinten riippumattomuutta, valtioelinten välistä vallanjakoa sekä oikeusvarmuuteen liittyvien vaatimusten noudattamista. Rajausta perustellaan sillä, että oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuneet uhat EU-jäsenmaissa ovat suurimmilta osin kohdistuneet juuri tuomioistuinten riippumattomuuteen ja sitä kautta vallanjako-opin toteuttamisen ongelmiin. Lisäksi EU:n käynnistämät turvaamistoimet jäsenmaita vastaan ovat koskeneet tuomioistuinten riippumattomuuteen ja vallanjakoon liittyviä ongelmia ja uhkia. Sekä oikeuslaitoksen riippumattomuus ja vallanjako ovat elintärkeitä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta.

Oikeusvaltion rinnalla tutkimuksen teoreettisena perustana toimii vallan jako-oppi, jota tarkastellaan suomalaisen ja eurooppalaisen oikeusvaltiokehityksen kautta. Vallan jako-opin käsittely rajataan koskemaan Suomen perustuslain mukaista vallanjakoa sekä EU:n toimielinjärjestelmän mukaista toimivallanjakoa. EU:n toimielinten osalta tarkastelu rajataan koskemaan Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, Euroopan unionin neuvostoa<sup>9</sup>, komissiota sekä Euroopan unionin tuomioistuinta<sup>10</sup> (EUT). EU:n toimielimistä Euroopan keskuspankki sekä tilintarkastustuomioistuin jätetään kokonaan tarkastelun ulkopuolelle, koska ne eivät ole tutkimuksen aiheen kannalta merkittäviä, sillä niillä ei ole toimivaltaa oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen tai edistämiseen liittyen. Vallanjaon osa-alueista päähuomio on tuomiovallassa ja sen sisältämissä vaatimuksissa. Tutkielmassa on tämän käsittelyn kautta tarkoitus tarkastella, kuinka pitkälle oikeusvaltiollisin keinoin voidaan puuttua politiikan tekemisen sisältöihin. Tarkoituksena on tulkita EU:n poliittista järjestelmää ja sen keskeisiä vallanjakoon liittyviä tekijöitä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen ja edistämiseen liittyen. Yksi modernin oikeusvaltiokäsitteen tunnusmerkeistä sekä EU-oikeuden oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvistä

---

<sup>9</sup> Jatkossa ”neuvosto”.

<sup>10</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen nimi oli ennen vuonna 2009 voimaan tullutta Lissabonin sopimusta ”Euroopan yhteisöjen tuomioistuin”. Tuomioistuimen nimi muutettiin siis Lissabonin sopimuksella Euroopan unionin tuomioistueimeksi. Tutkielmassa viitataan Euroopan unionin tuomioistueimella sekä Euroopan unionin tuomioistueimeen että Euroopan yhteisöjen tuomioistueimeen. Ks. Euroopan unionin tuomioistuin: Unionin tuomioistuin – esittely.

periaatteista on vallanjako eri toimielinten kesken, joten vallanjaon käsittely oikeusvaltioperiaatteen olennaisena osana on tutkielman aiheen kannalta perusteltua.

Oikeusvaltioperiaatteen, EU:n oikeusvaltiokehityksen sekä EU:n ja jäsenmaiden oikeuden välisen suhteen tarkastelun kautta tutkimuksessa pyritään selvittämään, miten EU voi toimivaltansa puitteissa puuttua jäsenmaiden oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan toimintaan sekä, miten EU voi edistää oikeusvaltioperiaatetta. Tutkimuksessa tarkastellaan sekä oikeudellisesti sitovia sekä oikeudellisesti sitomattomia keinoja puuttua oikeusvaltioperiaatetta loukkaavaan toimintaan. Perustana tälle tarkastelulle toimivat perussopimusten mukaiset toimivaltasäännökset sekä turvaamistoimia sääntelevät perussopimusten säännökset. Tutkimuksessa pyritään siis selvittämään, miten EU voi perussopimusten määrittelemissä puitteissa toteuttaa turvaamiskeinoja. Perussopimusten lisäksi EU:n oikeusperiaatteet jäsentävät EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta ja erityisesti EU-oikeuden etusijaperiaatteella on merkittävä asema EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen suhteen määrittelyssä.

Jäsenmaiden osalta oikeusvaltiokehityksen tarkastelu rajataan pääasiassa koskemaan Puolaa ja Unkaria, sillä EU on käynnistänyt kyseisiä jäsenmaita kohtaan menettelyitä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Puolan ja Unkarin oikeusvaltiokehityksen tarkastelussa pääpaino on niitä vastaan aloitettujen menettelyiden tarkastelussa. Tutkielmassa tarkastellaan lisäksi pintapuolisesti myös Romanian ja Bulgarian oikeusvaltiokehitykseen liittyviä ongelmakohtia. Näiden tiettyjen EU-jäsenmaiden oikeusvaltiokehityksen tarkastelun avulla on tarkoitus tuoda esimerkkien ja käytännön kautta esiin nykyhetken oikeusvaltiokehityksen ja oikeusvaltioperiaatteen tilaa Euroopan unionissa. Lisäksi tiettyjen jäsenvaltioiden tarkastelun kautta on tarkoitus selvittää, mitkä ovat EU:n jäsenmaissa oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittisiä tekijöitä.

Kuten sanottu, tutkimuksen aihe on erittäin ajankohtainen ja täten aihetta on perusteltua tutkia. Ajankohtaisuutta ilmentää ensinnäkin se, että EU on ensimmäistä kertaa aloittanut SEU 7 artiklan mukaisia menettelyitä oikeusvaltion turvaamiseksi jäsenmaita kohtaan ja menettelyt ovat tälläkin hetkellä käynnissä. Lisäksi tutkielman teon aikana on aloitettu uusia menettelyitä sekä ehdotettu uusia keinoja oikeusvaltion edistämiseksi EU:ssa. Viimeisimmät näistä menettelyistä ja ehdotuksista annettiin huhutikuun 2019 alussa. Tutkielman aiheen ajankohtaisuudesta johtuen käsillä olevien menettelyiden eteneminen sekä EU:n toimielinten julkaisemat tiedot turvaamis- ja edistämiskeinoista rajataan koskemaan ennen 7.4.2019 annettuja tietoja, jotta niitä on mahdollista käsitellä tutkielmassa asianmukaisella tavalla.

### 1.3 Tutkimuksen metodit ja lähdeaineisto

Tutkielma kuuluu julkisokeuden oikeudenalaan ja erityisesti toisen julkisokeuden ydinlohkoihin lu-  
keutuvan, valtiosääntöoikeuden, alalle. Tutkielmassa tarkastellaan julkisokeuden pääalueeseen kuu-  
luvaa valtion sisäistä oikeutta ja erityisesti valtionsisäisesti vaikuttavaa EU-oikeutta sekä kansainvä-  
listä oikeutta. Valtiosääntöoikeus muodostuu niistä oikeussäännöistä, joissa säännellään valtion ra-  
kenteen, toimivallan ja valtionelinten sekä valtion ja EU:n välisiä toimivaltasuhteita. Näiden lisäksi  
valtiosääntöoikeudella säännellään julkisen vallan käyttämisen perusteet sekä yksilöiden oikeusase-  
man perusteet.<sup>11</sup> Pääpaino tutkielmassa on EU-oikeudella, sillä tutkielman aihe liittyy kiinteästi EU-  
oikeuteen. EU-oikeus on osa kansallisia oikeusjärjestyksiä ja täten voimassa olevaa oikeutta kaikissa  
jäsenvaltioissa.

Tutkielman pääasiallisena metodina toimii lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lainopin kaksi keskei-  
sintä tehtävää ovat voimassa olevien säännösten tulkitseminen sekä niiden systematisoiminen<sup>12</sup>. Lain-  
opilla pyritään selvittämään voimassa olevien oikeusnormien sisältö. Lainopilla tutkitaan siis sitä,  
mikä on voimassa olevaa oikeutta ja, mikä merkitys laista sekä muista oikeuslähteistä löytyvällä ai-  
neistolla on. Muita oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat sekä tuomioistuinten pää-  
töstekstit. Lainoppi ei kuitenkaan keskity ainoastaan oikeussääntöjen tutkimiseen vaan myös oikeus-  
periaatteiden tutkimiseen eli niiden punnintaan ja yhteensovittamiseen. Lainopissa on lisäksi kes-  
keistä tutkia ja jäsentää oikeudenalojen käsitteitä, oikeusperiaatteita sekä teorioita.<sup>13</sup> Tästä syystä tut-  
kielmassa tarkastellaan ensinnäkin sitä, miten oikeusvaltioperiaate on voimassa olevan oikeuden mu-  
kaisesti turvattuna EU:ssa ja EU-oikeuden kautta sen jäsenmaissa, sillä tutkimuksessa on tarkoituk-  
sena selvittää, mitkä ovat Euroopan unionin toimivaltuudet oikeusvaltion turvaamiseksi ja edistä-  
miseksi sen jäsenmaissa. Voimassa olevan EU-oikeuden tulkitseminen ja systematisointi on tutkiel-  
massa keskeisessä asemassa. Vallanjaon osalta tutkielmassa tulkitaan sekä EU-oikeutta että Suomen  
kansallista oikeutta erityisesti Suomen perustuslain kautta.

Lainopin lisäksi metodina tutkielmassa toimii tietyllä tapaa myös valtio-oppi, jonka avulla pyritään  
yhdistämään tutkielman oikeudelliseen puoleen myös poliittinen puoli. Valtio-opilla on kuitenkin  
tarkoitus vain tukea pääasiallista metodologiaa, eli lainoppia, eikä varsinaisesti soveltaa sitä koko tutkiel-  
maan. Yleinen valtio-oppi eli politiikan tutkimus tutkii poliittisen vallan käyttöä ja sen legitimaatiota  
eli oikeutusta. Valtio-opissa kiinnostuksen kohteena ovat politiikka, valta ja valtio.<sup>14</sup> Valtio-opin

---

<sup>11</sup> Husa & Pohjolainen 2014, s. 34, 45.

<sup>12</sup> Aarnio 2011, s. 1.

<sup>13</sup> Hirvonen 2011, s. 22-25.

<sup>14</sup> Berndtson 2008, s. 18.

kautta tutkielmassa tarkastellaan erityisesti vallanjako-opin käsittelyn kautta poliittisen vallan käyttöä ja sen rajoittamista oikeudellisin keinoin. Valtio-oppi toimii lainopin lisäksi metodina myös EU:n oikeusvaltiollisen kehityksen ongelmien tarkastelun suhteen. Oikeusvertailussa sen sijaan tarkastellaan eri valtioiden oikeusjärjestyksiä tai niiden tutkimuksen ongelmanasettelun kannalta tärkeimpiä osia. Oikeusvertailussa on täten kyse erilaisten oikeusjärjestelmien asettamisesta rinnakkain. Oikeusvertailussa on tavoitteena löytää vertailun kautta yhtäläisyyksiä ja eroja sekä selittää, mistä nämä yhtäläisyydet tai erot johtuvat.<sup>15</sup> Tutkielmassa ei kuitenkaan tehdä varsinaista oikeusvertailua, vaan jäsenmaiden oikeusvaltiokehitystä tuodaan ilmi tutkielman tutkimuskysymysten kannalta olennaisen seikkojen kautta sekä käytännön tasolla voimassa olevan EU-oikeuden mukaisesti.

Oikeuslähdeoppi on olennainen osa lainopin metodia, sillä se määrittää sen oikeudellisen materiaalin, jota lainopin tulkinnassa ja systematisoinnissa voidaan käyttää. EU:n lainsäädäntö ja EUT:n tuomioistuimen ratkaisut ovat oikeuslähteiden hierarkian huipulla, koska EU-oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen.<sup>16</sup> Tutkielmassa keskeiseksi lähdeaineistoksi muodostuvat erityisesti EU-oikeuden oikeuslähteet, ensisijaisesti EU:n perussopimukset. Lisäksi perussopimusten tukena lähdeaineistona käytetään EU:n toimielinten antamia päätöksiä, selvityksiä, tiedonantoja, ehdotuksia ja muita virallislähteitä sekä EUT:n oikeuskäytäntöä. Kansallisen oikeuden osalta keskeiseksi lähdeaineistoksi muodostuu Suomen perustuslaki ja sitä hyödynnetään tutkielmassa erityisesti oikeusvaltiokäsitteen ja vallan kolmijako-opin käsittelyssä. Tutkielman lähdeaineistona käytetään lakien ja muiden virallislähteiden lisäksi monipuolisesti myös kansallista ja kansainvälistä oikeuskirjallisuutta, artikkeleita sekä muita aiheeseen liittyviä EU:n toimielinten tutkimuksia ja selvityksiä. Tutkielmassa tarkastellaan lisäksi EU:n oikeuslähteiden asemaa ja merkitystä erityisesti EU:n turvaamiskeinojen osalta. Tutkielmassa on käytetty lähdeaineistona suomenkielisen aineiston lisäksi runsaasti myös englanninkielistä aineistoa, sillä osa artikkeleista sekä EU:n toimielinten virallislähteistä on saatavilla ainoastaan englanniksi.

#### 1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta ja se etenee yleisestä erityiseen, sillä tutkielmassa käsitellään ensin aiheeseen olennaisesti liittyvää teoriaa ja vasta tämän jälkeen syvennyttään yksityiskohtaisemmin tutkimuskysymyksen ja sen osatehtävien selvittämiseen. Tutkimuksen rakenne etenee siten, että johdannon jälkeisessä luvussa tarkastellaan oikeusvaltiokäsitteen kansallista kehitystä sekä oikeusvaltioperiaatteen kehitystä Euroopan unionissa. Luvussa tuodaan ilmi oikeusvaltiokäsitteen

---

<sup>15</sup> Husa 2013, s. 25, 30.

<sup>16</sup> Hirvonen 2011, s. 41, 43.

tunnusmerkit ja oikeusvaltioperiaatteen sisältö sekä oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvia oikeudellisia ongelmia EU:ssa ja muualla Euroopassa. Oikeusvaltioperiaate on EU:n oikeusjärjestelmän perusta ja tästä syystä on tarpeen käsitellä perusteellisesti oikeusvaltion ja oikeusvaltioperiaatteen sisältöä. Kolmas luku käsittelee oikeudellista vallanjakoa sekä perinteisen vallan kolmijako-opin että EU:n toimielinjärjestelmän mukaisen toimivallanjaon kautta. Vallanjaon lohkojen osalta tuomiovaltaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin, sillä tuomiovaltaan kuuluva tuomioistuinten riippumattomuus on olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta.

Neljännessä luvussa käsitellään EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta määrittäviä oikeudellisia perusteita ja puitteita. Luvussa käydään läpi EU:n toiminnan oikeudellinen perusta, EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittävät oikeudelliset puitteet sekä EU-oikeuden mukainen toimivallanjako EU:n ja jäsenvaltioiden kesken. Tarkoituksena on muodostaa käsitys EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta määrittävistä puitteista ja EU:n toimivallan perusteista. Tutkielman viimeisessä varsinaisessa käsittelyluvussa eli viidennessä luvussa tarkastellaan EU:n käytettävissä olevia oikeudellisesti sitovia sekä oikeudellisesti sitomattomia keinoja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi EU:ssa. Luvussa tarkastellaan myös EU:n oikeuslähteiden asemaa ja merkitystä oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen kannalta. Lisäksi luvussa käydään läpi niitä EU:n keinoja, joilla se pyrkii edistämään oikeusvaltioperiaatetta jäsenvaltioissaan. Luvussa tarkastellaan myös kansainvälisen sekä kansallisen oikeuden mahdollistamia keinoja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi. Tarkoituksena on luoda kattava kuva niistä keinoista, joita EU:lla on toimivaltansa puitteissa käytettävissään oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi.

Tutkielman kuudes luku on tutkielman viimeinen luku ja se muodostuu tutkielman johtopäätöksistä. Luvussa tarkastellaan tutkielman tutkimuskysymykseen liittyviä seikkoja ja vastataan tutkielman tutkimuskysymykseen sekä sen osatehtäviin. Luvussa käydään yhteenvedonmaisesti läpi tutkielmassa tehdyt huomiot tutkimuskysymykseen ja sen osatehtäviin vaikuttavista tekijöistä. Lisäksi luvussa esitetään huomioita tutkimusaiheen tulevaisuudesta erityisesti sen ajankohtaisuuden kannalta ja tuodaan ilmi mahdollisia tulevaisuudessa kohdattavia oikeudellisia ongelmia tutkielman aiheen kannalta.

### 1.5 Aiempi tutkimus

Tutkielman aihepiiristä on käyty runsaasti keskustelua sekä kansallisella tasolla, EU:n tasolla että kansainvälisellä tasolla. Lisäksi oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistaminen on aiheuttanut keskustelua EU:n toimielinten välillä ja niiden perusteella on luotu uusia keinoja (esim. uusi EU:n

toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi<sup>17</sup>) oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi. Jäsenmaiden tasolla oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvat uhat ovat aiheuttaneet erilaisia reaktioita. Osa jäsenmaista pitää oman valtionsa suvereniteettia tärkeämpänä eikä halua antaa EU:lle liikaa valtuuksia vaikuttaa kansalliseen toimivaltaan. Osa jäsenmaista taas näkee tilanteen uhkaavana koko EU:ta kohtaan ja vaatii EU:lta toimenpiteitä oikeusvaltioperiaatetta rikkoneita jäsenmaita kohtaan. Tutkielman aiheen ajankohtaisuudesta johtuen aiempaa tutkimusta käsillä olevista menettelyistä ei luonnollisestikaan ole kovin monipuolisesti saatavilla.

Kotimaista tutkimusta EU-oikeuden mukaisen oikeusvaltioperiaatteen ongelmista sekä turvaamis- ja edistämiskeinoista on tehty varsin niukasti. Kotimaisessa tutkimuksessa oikeusvaltion käsittely perustuu lähinnä oikeusvaltiokäsitteen ja oikeusvaltiokehityksen tulkintaan. Muun muassa *Kaarlo Tuori*, *Pekka Hallberg*, *Antero Jyränki*, *Aulis Aarnio* sekä *Juha Raitio* ovat artikkeleissaan ja muissa teoksissaan tutkineet oikeusvaltiokäsitteen sisältöä ja kehitystä pääsääntöisesti suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. *Liisa Nieminen* ja *Liisa Leppävirta* sen sijaan ovat tutkineet oikeusvaltiota ja vallanjakoa EU:n tasolla. *Leppävirta* on artikkelissaan ”Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta?” tutkinut oikeusvaltioperiaatteen toteutumista EU:ssa sekä EU:n toimivaltuuksia oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi. *Leppävirta* on artikkelissaan tarkastellut erityisesti komission uuden toimintakehyksen merkitystä oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa sekä komission toimivaltuuksia toimintakehyksen mukaisten menettelyiden toteuttamiselle. *Leppävirta* toteaa oikeusvaltioperiaatteen aseman korostuneen EU:ssa ja katsoo komission toimintakehyksen perustuvan pääasiassa poliittiselle painostukselle.<sup>18</sup> *Liisa Nieminen* sen sijaan tarkasteli tutkimuksessaan ”Eurooppalainen valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa” oikeusvaltioperiaatetta perusoikeuksien ja vallanjakoperiaatteen rinnalla. Lisäksi Nieminen käsittelee tutkimuksessaan EU:n ja jäsenvaltioiden suhdetta määrittäviä oikeudellisia puitteita.<sup>19</sup>

Ulkomaisessa tutkimuksessa on oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä ongelmia EU:ssa tutkittu runsaammin kuin kotimaisessa tutkimuksessa. Esimerkiksi *Closan*, *Kochenovin* ja *Weilerin* artikkeli ”Reinforcing rule of law oversight in the European Union” tarjoaa kriittisen näkemyksen niistä vaihtoehtoista, joita EU:lla on käytettävissään oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvissä kriiseissä tietyissä jäsenmaissa. Artikkelin on tehty yhteistyössä eurooppalaisten tutkijoiden sekä poliitikkojen kanssa ja siinä tutkitaan EU:n keinoja vastata oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuneisiin ongelmiin EU:n

---

<sup>17</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 2.

<sup>18</sup> Leppävirta 2016, s. 1100-1120.

<sup>19</sup> Nieminen 2004, s. 9, 193, 387, 389, 469.



jäsenmaissa.<sup>20</sup> *Cristophe Hillion* taas pohtii artikkelissaan ”Overseeing the rule of law in the European Union” EU:n keinoja edistää oikeusvaltioperiaatetta jäsenmaissaan. Hillion painottaa sekä EU:n toimivaltaa asettaa sanktioita oikeusvaltioperiaatetta rikkoville jäsenmaille että EU:n vastuuta ennalta ehkäistä rikkomuksia.<sup>21</sup>

Euroopan unionin toimielinten julkaisemat tutkimukset ja selvitykset antavat ajankohtaisimman käsityksen oikeusvaltioperiaatteen nykytilasta, EU:n keinoista turvata ja edistää oikeusvaltioperiaatetta sekä jäsenmaissa oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittisimmistä tekijöistä. Ajankohtaisin näistä tutkimuksista on Euroopan parlamentin tammikuussa 2019 julkaisema tutkimus ”The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union’s fundamental principles and values”, jossa tarkastellaan SEU 2 artiklan mukaisia EU:n perustavanlaatuisia arvoja ja periaatteita sekä niitä instrumentteja, joilla EU voi turvata arvojen toteutumisen<sup>22</sup>. EU:n lisäksi Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio on tuottanut keskeistä sisältöä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyen. Esimerkiksi Euroopan neuvoston julkaisemassa Venetsian komission tutkimuksessa ”Rule of law checklist” tarkastellaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamiselle asetettuja kriteereitä.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Closa, Kochenov & Weiler 2014, s. 2-3.

<sup>21</sup> Hillion 2016, s. 10.

<sup>22</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union’s fundamental principles and values 2019, s. 7.

<sup>23</sup> Council of Europe: European Commission for democracy through law (Venice Commission) – The rule of law checklist 2016, s. 8.

## 2 Oikeusvaltio ja oikeusvaltioperiaate

### 2.1 Oikeusvaltion määritelmä

#### 2.1.1 Suomalaisen oikeusvaltiokäsitteen kehitys

Oikeusministeriön vuoden 2018 tulevaisuuskatsauksen mukaan länsimaisen yhteiskuntajärjestyksen perusta on oikeusvaltio ja Suomen vahvuuksia ovat toimiva oikeusvaltio sekä vakaa demokratia<sup>24</sup>. Suomalainen oikeusvaltiokäsite on syntynyt ja kehittynyt kansainvälisten vaikutteiden kautta. Muun muassa Ranskan vallankumouksen ihanteet, *Montesquieun* vallanjakoperiaate sekä laillisuusperiaate ovat vaikuttaneet oikeusvaltiokäsitteen kehitykseen. Kotimaiseen oikeusvaltiokäsitteen tulkintaan ovat lisäksi vaikuttaneet sekä angloamerikkalainen *rule of law*- käsite että erityisesti saksalainen *Rechtstaat*-käsite.<sup>25</sup> Oikeusvaltio on alun perinkin pitkälti saksalainen käsite ja Suomen valtio-oikeudellinen järjestelmä on saanut paljon vaikutteita juuri Saksasta<sup>26</sup>.

*Rechtstaat*-käsite edellyttää, että viranomaisten toimintaa säätelevistä menettelytavoista sekä viranomaisten välisistä toimivaltasuhteista pidetään kiinni. Siihen kuuluu erityisesti, että lakisäättävän, toimeenpanevan ja tuomiovallan välinen erottelu on voimassa. Lisäksi koko valtiota hallitaan yhtenäisen lainsäädännön mukaisesti ja lakien täytäntöönpanoa valvovat puolueettomat tuomioistuimet. Lisäksi *Rechtstaat*-käsitteen mukainen oikeusvaltio edellyttää, että viranomaisten toimista on mahdollisuus valittaa ja, että viranomaisten toimet ovat pääsääntöisesti julkisia. Tällöin myös julkisuuteen perustuva kansalaiskontrolli on mahdollista.<sup>27</sup> Jo Suomen vuoden 1919 hallitusmuodossa painotettiin *Rechtstaat*-käsitteen mukaisesti voimakkaasti hallinnon lainalaisuutta ja tuomioistuinten riippumattomaa asemaa sekä nähtiin tärkeänä toimeenpanovallan jakaminen parlamentille vastuunalaisen hallituksen ja parlamentista riippumattoman presidentin välille. Suomen itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä lainalaisuusperiaate sai melko ylikorostuneen merkityksen oikeusvaltiokäsitteen tulkinnassa ja suomalaisen oikeusvaltiokäsitteen sisältö olikin maailmansotien jälkeen varsin muodollinen.<sup>28</sup>

Suomalainen oikeusvaltiokäsite alkoi maailmansotien jälkeen saada uudenlaista syvyyttä oikeusperiaatteiden keskinäisen punninnan myötä<sup>29</sup>. Esimerkiksi *Veli Merikosken* tulkinnan mukaan

---

<sup>24</sup> Oikeusministeriö: Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus – Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia 2018, s. 9-10.

<sup>25</sup> Raitio 2017, s. 560.

<sup>26</sup> Nieminen 2004, s. 388.

<sup>27</sup> Lagerspetz 2002, s. 41.

<sup>28</sup> Raitio 2017, s. 561-562.

<sup>29</sup> Raitio 2017, s. 565.

oikeusvaltiolle oli ominaista oikeusturvallisuudesta huolehtiminen, joka edellytti muodollisuutta hallinnossa. Oikeusvaltion edellytyksenä tässä tulkinnassa oli viranomaisten toiminnan tarkka sitominen oikeusjärjestykseen. Merikoski korosti oikeusturvavaatimuksen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välillä olevaa tasapainoa, sillä Merikosken mukaan valtio muodostuisi oikeusvaltion sijaan hallintovaltioksi, jos siinä asetettaisiin tehokkuusvaatimus oikeusturvavaatimuksen edelle. Merikosken oikeusvaltiokäsitteen tulkintaan sisältyi olennaisesti myös hallinnon lainalaisuuden periaate, jossa hallintoviranomaisten toiminta nojautuu lakiin aina ja kaikissa tapauksissa.<sup>30</sup> Maailmansotien jälkeisinä vuosikymmeninä oikeusvaltiota ei enää ymmärretty yksinomaan muodollisesti, vaan oikeusvaltion sisällöllinen puoli alkoi korostumaan voimakkaasti.

Suomalainen oikeusvaltiokäsite sai hiljalleen vuosikymmenien kuluessa erityisesti oikeuden kansainvälistymisen myötä muodollisen sisällön lisäksi myös aineellista sisältöä. Oikeusvaltiokäsitteen sisältönä oli pitkään lähinnä hallinnon lainalaisuuden vaatimus, kunnes lainsäätäjän vallan rajoittaminen perusoikeuksien suojaamiseksi tuli mukaan esimerkiksi *Kaarlo Tuorin*<sup>31</sup>, *Antero Jyrängin*<sup>32</sup> ja *Pekka Hallbergin*<sup>33</sup> oikeusvaltiokäsitteen tulkintoihin. Aineellinen sisältö näkyy erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien roolin korostamisessa nykyisessä modernissa demokraattisessa yhteiskunnassa. Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä on viime vuosikymmenien aikana oikeusvaltion osalta korostettu sitä, että valtio on itsekin sidottu asettamaansa oikeuteen ja, että perustuslain perusoikeuksien vaatimukset rajoittavat myös lainsäätäjän valtaa. Perustuslakien noudattamista kontrolloivat tietyt perustuslain mukaiset valvontamekanismit, Suomessa etenkin ennakkollista valvontaa toteuttava perustuslakivaliokunta.<sup>34</sup>

Karkeimmat muodolliset käsitykset oikeusvaltiosta Suomessa ja muualla Euroopassa eivät pysty ottamaan huomioon eurooppalaistuvaa ja kansainvälistyvää maailmaa, jossa valtio luovuttaa osan lainsäädäntövallastaan kansainväliselle yhteisölle. Yksi oikeusvaltiosta käytävän keskustelun kiistanalaisimmista kysymyksistä liittyykin siihen, pitäisikö oikeusvaltiokäsite ymmärtää vain

---

<sup>30</sup> Merikoski 1976, s. 27-28.

<sup>31</sup> Tuori kehitti oikeusvaltiokäsitteen rinnalle käsitteen ”demokraattinen oikeusvaltio”. Tuorin mukaan demokraattinen oikeusvaltio ei ole ainoastaan oikeusvaltio, vaikka se viittaakin demokratiaan ja perusoikeuksiin, vaan se asettaa vaatimuksia myös poliittiselle ja oikeudelliselle kulttuurille. Demokraattisen oikeusvaltion tärkeimpiä ainesosia ovat: valtiotäytäntö, kansansuvereniteetin periaate sekä ihmis- ja perusoikeudet. Ks. Tuori 1990, s. 269, 272.

<sup>32</sup> Jyränki korosti tulkinnassaan Rechstaat-käsitteen sijaan tuomioistuinten toiminnan ympärille rakentuvaa rule of law -käsitettä. Hänen mukaansa oikeusvaltio muodostuu sekä muodollisista hallinnon lainalaisuutta kunnioittavista aineksista sekä julkisia toimintoja sitovista perusoikeuksista eli aineellisista aineksista. Ks. Jyränki 2002, s. 23.

<sup>33</sup> Hallberg sen sijaan asetti oikeusvaltiokäsitteelle kolme eri kehitysvaihetta: ”klassinen” liberaali oikeusvaltio, demokraattinen oikeusvaltio sekä hyvinvointivaltiolliseen oikeuteen perustuva oikeusvaltio. Hallberg korosti tulkinnassaan, että oikeusvaltiokäsite pohjautuu kullekin ajalle ja paikalle ominaiseen oikeudelliseen kontekstiin. Ks. Raitio 2017, s. 573-574; Hallberg 2005, s. 3; Hallberg 2004, s. 70-88; Nieminen 2004, s. 107.

<sup>34</sup> Nieminen 2004, s. 388-389.

lainsäädäntömenettelyä sekä viranomais- ja tuomioistuintoimintaa rajoittavassa menettelyllisessä merkityksessä vai sisältyykö oikeusvaltioon jo käsitteellisellä tasolla se, että lainsäätäjän, viranomaisten ja tuomioistuinten toimia rajoittavat tietyt sisällölliset asiat, kuten perus- ja ihmisoikeudet, joita valtiollisten toimijoiden on kunnioitettava.<sup>35</sup>

Muodollisessa mielessä oikeusvaltio sisältää oikean lainsäädäntömenettelyn sekä sen, että lakia toimeenpanevat viranomaiset sekä sitä soveltavat tuomioistuimet ovat julkista valtaa käyttäessään sidottuja lainsäätäjän asettamaan oikeuteen<sup>36</sup>. Laillisuusvaatimus ilmenee Suomen perustuslain (PeL 731/1999) 2§ 3 momentista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustus lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Aineellisessa mielessä oikeusvaltio sen sijaan sisältää ajatuksen oikeudellisten toimijoiden toiminnan sisältökontrollista<sup>37</sup>. Aineellinen oikeusvaltiokäsitys ilmenee PeL 1§ 2 momentista, sillä sen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Käsitys oikeusvaltiosta onkin ajan kuluessa muuttunut erityisesti kansainvälisen oikeuden aineellisten ihmisoikeuskäsitysten sekä oikeuden kansainvälistymisen kautta. Tätä tukee esimerkiksi nykypäivän vakiintunut käsitys siitä, että myös lainsäätäjän on noudatettava solmimiaan kansainvälisiä sopimuksia sekä sellaisia aineellisia normeja, joilla on rajoittava vaikutus yhteiskunnan kehityksen ohjaamiseen. Tällainen moderni oikeusvaltiokäsitys rakentuu ajatukselle, että myös lainsäätäjä toimii lain alaisuudessa.<sup>38</sup>

### 2.1.2 Modernin oikeusvaltion tunnusmerkit

Oikeusvaltio on yksi demokraattisten valtioiden peruspilareista. Demokratian asema länsimaisten yhteiskuntien perusarvona on keskeinen, sillä länsimaisen demokratian ytimeen kuuluvat oikeusvaltioajattelu sekä ajatus jokaisen yksilön jakamattoman ihmisarvon kunnioittamisesta. Demokratia on oikeutettua vallankäyttöä, joka tapahtuu vakiintuneiden rakenteiden puitteissa. Tällöin demokraattisesti valittujen ja valtaa käyttävien tahojen tarkoituksena on toteuttaa poliittisia tavoitteitaan. Valtaa käyttävien tahojen yksi merkittävimmistä välineistä on joko uuden lainsäädännön säätäminen tai olemassa olevan lainsäädännön muuttaminen. Tosin sanoen valtaa käyttävät tahot hyödyntävät oikeutta poliittisten tavoitteittensa saavuttamiseksi.<sup>39</sup> Oikeusvaltio voidaan määritellä valtioksi, joka on organisoitu oikeussäännöin ja, jossa sekä viranomaisten, valtionorganien että kansalaisten on toimittava

---

<sup>35</sup> Soininen 2017, s. 677-678.

<sup>36</sup> Soininen 2017, s. 678.

<sup>37</sup> Soininen 2017, s. 678.

<sup>38</sup> Soininen 2017, s. 676-677.

<sup>39</sup> Rautiainen 2013, s. 11.

oikeussääntöjen mukaan. Oikeusvaltion ytimeen kuuluu laillisuusvaatimus, jolla tarkoitetaan valtion sitomista oikeuteen. Lisäksi oikeusvaltioon kuuluu viranomaisten ja valtionorganien sidonnaisuus perustuslakiin.<sup>40</sup>

Modernin oikeusvaltion käsitteellä viitataan yleisesti sellaiseen valtioon, joka on organisoitu demokraattista menettelyä noudattaen hyväksytyin oikeussäännöin ja, jossa sekä viranomaisten että valtionorganien on noudatettava näitä sääntöjä. Moderniin oikeusvaltioon kuuluu sekä muodollinen että aineellinen puoli. Oikeusvaltio-käsitteen muodollinen puoli muodostuu oikeusvarmuuden kautta ja aineellinen puoli oikeudenmukaisuuden toteutumisen kautta. Oikeudenmukaisuuteen pyrkiminen ilmenee siten, että valtioelimet ovat valtiovallan kolmijaon mukaisesti eriytettyinä toisistaan ja sidottuina kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseen. Lisäksi moderni oikeusvaltio edellyttää kansansuvereenisuusperiaatetta, joka takaa kansalaisille oikeuden osallistua heitä koskevien lakien säätämiseen.<sup>41</sup>

Modernin oikeusvaltion tunnusmerkkejä ovat erityisesti tuomioistuinten riippumattomuus, kaksisuuntainen oikeussuoja, yhdenvertaisuus lain edessä, ennustettavuus sekä perusoikeudet. Tuomioistuinten riippumattomuus voidaan määritellä sekä oikeudellisen että tosiasiallisen riippuvuuden mukaisesti. Tuomioistuinten riippumattomuuden käsitteellä tarkoitettiin alun perin oikeudellista riippumattomuutta, jonka mukaan toimeenpanovalta ei voi puuttua tuomioistuinten päätösvaltaan. Modernissa yhteiskunnassa puhutaan myös tuomioistuinten tosiasiallisesta riippumattomuudesta, jolloin tuomari ei saa olla sidoksissa yhteenkään ulkopuoliseen tahoon asiaa ratkaistessaan. Tällaisia tahoja voivat olla esimerkiksi poliittinen puolue, etujärjestö, kirkko tai media.<sup>42</sup> Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus sisältyy myös Suomen perustuslakiin, sillä PeL:n 3§ 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Kaksisuuntaisessa oikeussuojassa sen sijaan on kyse siitä, että kansalainen saa oikeussuojaa toisen kansalaisen lisäksi myös julkista valtaa vastaan. Tämän katsotaan olevan yksi ratkaisevimmista askelista oikeusvaltion kehityksessä. Kaksisuuntaisessa oikeussuojassa on siis oikeusvaltion kannalta olennaista se, että itse julkisen vallan käyttämisen tulee perustua lakiin, eikä vain esimerkiksi se, että lainkäyttäjän on sovellettava lakia ratkaistessaan yksittäisten kansalaisten välisiä riitoja. Lainsäädännöllä määritetään täten julkisen vallan rajat. Vaatimus kansalaisten muodollisesta yhdenvertaisuudesta lain edessä oli osa jo alkuperäistä oikeusvaltion ideaa.<sup>43</sup> Nykyisin yhdenvertaisuuden vaatimus

---

<sup>40</sup> Jyränki 2003, s. 249.

<sup>41</sup> Nieminen 2004, s. 107, 109.

<sup>42</sup> Aarnio 2002, s. 1-5.

<sup>43</sup> Aarnio 2002, s. 3.

löytyy PeL:n 6§ 1 momentista, sillä sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säädös koskee sekä Suomen kansalaisia että kaikkia muita Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Vaatimuksen pohjana on vaatimus mielivallan välttämisestä<sup>44</sup>.

Oikeusvaltion ytimeen kuuluu myös oikeusvarmuus, joka on läheistä sukua yhdenvertaisuuden periaatteelle. Oikeusvarmuudella tarkoitetaan, että samanlaisia tapauksia on käsiteltävä samalla tavoin. Myös tässä on kyse mielivallan välttämisestä, sillä mikäli tuomiot vaihtelisivat satunnaisesti, olisi mahdotonta ennakoida tulevaa lainkäyttöä. Myös perusoikeudet ovat osa modernin oikeusvaltion tunnusmerkistöä.<sup>45</sup> PeL:n 22§ mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kyseinen säännös kattaa kaiken julkisen vallan käytön. Perusoikeudet vahvistavat oikeudellista kehitystä ja tästä syystä perusoikeudet voidaan perustellusti lukea osaksi modernin oikeusvaltion tunnusmerkistöä, sillä sellainen oikeusjärjestys, joka ei sitoudu kansainvälisesti hyväksyttyihin perus- ja ihmisoikeuksiin, ei saa myöskään oikeusvaltion asemaa.<sup>46</sup>

EU:n jäsenvaltioita ja täten myös Suomea velvoittavan EUT:n oikeuskäytännön mukaan oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyy EU-oikeudessa tiettyjä aineellisia edellytyksiä. EU-oikeuden mukaiseen oikeusvaltiokäsitteeseen liitetään SEU 2 artiklan tavoin demokratia, ihmisoikeudet, tasa-arvo ja oikeusvaltiokäsite osaksi samaa kokonaisuutta. EU:n jäsenvaltiona Suomi, kuten kaikki muutkin jäsenmaat, on velvollinen ottamaan huomioon ne tulkinnat, joita oikeusvaltiokäsitteelle on annettu EU-oikeudessa. Oikeusvaltiokäsite on olennainen osa sitä arvopohjaa, johon EU perustuu.<sup>47</sup> Modernin oikeusvaltion tunnusmerkkejä voidaan täten sanoa olevan ainakin vallanjako, tuomioistuinten riippumattomuus, oikeusvarmuus, oikeudenmukaisuuden toteutuminen, kaksisuuntainen oikeussuoja, yhdenvertaisuus lain edessä, ennustettavuus, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, demokratia ja kansansuvereniteetiperiaate sekä laillisuusvaatimus.

## 2.2 Oikeusvaltioperiaate

### 2.2.1 Oikeusvaltioperiaatteen kehitys Euroopan unionissa

EU perustettiin aikoinaan vuonna 1958 Rooman sopimuksella<sup>48</sup>, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli perustaa yhteismarkkinat ja uudistaa kauppaa sekä tuotantoon vaikuttavia edellytyksiä

---

<sup>44</sup> Aarnio 2002, s. 3-4.

<sup>45</sup> Aarnio 2002, s. 4-5.

<sup>46</sup> Aarnio 2002, s. 3-5.

<sup>47</sup> Raitio 2017, s. 576-577.

<sup>48</sup> Euroopan talousyhteisö (nykyisin EU) perustettiin Rooman sopimuksella vuonna 1957 ja se tuli voimaan vuonna 1958. Ks. Euroopan parlamentti: Tietoa parlamentista – Rooman sopimus (ETY)

jäsenvaltioissa. Vasta toisena Euroopan talousyhteisön (ETY) ja yhteismarkkinoiden tavoitteena oli Euroopan tiiviimpään poliittiseen yhdentymiseen pyrkiminen.<sup>49</sup> EU:n lähtötilanne oli täten taloudellinen eikä oikeudellinen tai poliittinen. Vasta vuonna 1997 allekirjoitetussa Amsterdamin sopimuksessa luotiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue<sup>50</sup>. Oikeusvaltioperiaatteen täsmällinen sisältö vaihtelee eri jäsenvaltioissa niiden perustuslaillisesta järjestelmästä riippuen, sillä sille on eri jäsenmaissa annettu erilaisia merkityksiä ja painotuksia, vaikkakin käsitykset periaatteen ydinsisällöstä ovat ajan kuluessa yhdentyneet. Oikeusvaltio on sopimuksessa Euroopan unionista käännetty englanniksi *rule of law*, saksaksi *Rechtsstaat* ja ranskaksi *État de droit*. Käsitteillä on historiallisen taustansa ja oikeuskulttuurien erojen takia erilainen merkitys oikeuskulttuurissaan. Nämä kolme oikeusvaltioperiaatekäsitystä ovat toimineet pohjana eurooppalaisen oikeusvaltioperiaatekäsityksen synnylle.<sup>51</sup>

Kuten sanottu, oikeusvaltioperiaatteen täsmällinen sisältö vaihtelee eri jäsenvaltioissa, eikä oikeusvaltioperiaatteelle ei ole muotoutunut yhtä universaalialia ja yksiselitteistä oikeudellista määritelmää. Käsite määritellään usein sen sisältämien elementtien perusteella, sillä sille annettavan sisällöllisen tai muodollisen merkityksen aste vaihtelee. Erityisesti erot nähdään siinä, mielletäänkö perusoikeudet ja niiden vaatimukset oikeusjärjestelmän sisällölle osaksi oikeusvaltioperiaatetta. Suomen perustuslaissa oikeusvaltioperiaate määritellään lakisidonnaisuuden ja hallinnon lainalaisuuden periaateeksi, sillä PeL:n 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain määritelmä oikeusvaltioperiaatteesta on muodollinen ja suppea ja sanamuodosta ilmenevä määritelmä sisältää oikeusvaltioperiaatteelle EU:ssa annettavan minimisisällön<sup>52</sup>.

Rechtsstaat, rule of law ja État de droit käsitteiden lähentyminen on selitettävissä sekä Euroopan integraatiokehityksellä että kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus, joka tuli voimaan vuonna 1953, on ollut merkittävässä asemassa yhtenäisen eurooppalaisen oikeusvaltiokäsityksen muotoutumisessa, sillä ihmisoikeussopimukseen liittyminen on EU:n jäsenyyshedellytys. Ihmisoikeussopimukset sitovat lainsäätäjää mukaan lukien kaikkia valtioelimiä. Tämä kehityssuunta merkitsi tuomioistuinten vallan kasvamista, sillä niillä on oikeus valvoa, että lainsäätäjän kunnioittaa ihmisoikeuksia. Monissa EU-maissa on EIS:een liittymisen jälkeen siirrytty kohti Rechtsstaat-käsitteen mukaista oikeusvaltiokäsitystä, jossa oikeusvaltioperiaate toimii

---

<sup>49</sup> EUR-Lex: Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – Rooman sopimus (ETY).

<sup>50</sup> Council of the European Union: History.

<sup>51</sup> Leppävirta 2016, s. 1106.

<sup>52</sup> Leppävirta 2016, s. 1105-1106.

lainsäätäjän vallan rajoittajana, sillä sisällölliset perusoikeudet rajoittavat myös lainsäätäjän toimintaa.<sup>53</sup> Oikeusvaltion idea perustuukin yhteen tavoitteeseen: mielivaltaisen vallankäytön välttämiseen<sup>54</sup>.

Ensimmäinen oikeudellinen viittaus oikeusvaltioon EU:ssa tapahtui EUT:n toimesta tuomiossa *Les Verts v. Euroopan parlamentti*<sup>55</sup> vuonna 1983, sillä tuomiossaan EUT totesi Euroopan unionin perustuvan oikeusvaltioon<sup>56</sup>. Oikeusvaltioperiaate otettiin kuitenkin ensimmäistä kertaa osaksi EU-oikeutta vasta vuonna 1993 vahvistetuissa Kööpenhaminan kriteereissä<sup>57</sup>. Niissä edellytetään, että EU-jäsenvaltioilla on oltava vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion sekä vähemmistöjen suojelun.<sup>58</sup> Nykyisin kyseiset arvot sisältyvät SEU 2 artiklaan ja niihin viitataan SEU 49 artiklassa, jossa määritellään EU:n jäsenyyden hakemisen edellytykset.

EU:n toimivallan laajentuessa politiikanaloille, kuten oikeus- ja sisäasioihin, perussopimuksia alettiin muuttaa ja perusoikeuksien suojelu juurrutettiin vahvasti EU:hun. Vuonna 1992 allekirjoitetussa Maastrichtin sopimuksessa viitattiin EIS:een sekä jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöiseen perinteeseen EU-oikeuden yleisinä periaatteina. Vuonna 1997 allekirjoitetussa Amsterdamin sopimuksessa<sup>59</sup> vahvistettiin sellaiset eurooppalaiset periaatteet, joihin EU-perustuu. Nämä periaatteet sisältyvät nykyisin SEU 2 artiklassa lueteltuihin arvoihin.<sup>60</sup> EU:n oikeusvaltiokehityksen kannalta merkittävä askel oli lisäksi EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000. Perusoikeuskirjan hyväksymisen kautta EU-oikeuden lähtökohdaksi tuli, että perusoikeudet ovat kaikkien oikeuksia.<sup>61</sup> Lisäksi perusoikeuskirjassa todettiin EU:n rakentuvan kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille.

---

<sup>53</sup> Nieminen 2004, s. 453-454.

<sup>54</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 10.

<sup>55</sup> Tapauksessa *Les Verts v. Euroopan parlamentti* oli kyse kahden Euroopan parlamentin toimiston päätöksen kumoamisesta. Ks. Asia 294/83 *Les Verts v. Euroopan parlamentti*, tuomio 23.4.1986.

<sup>56</sup> Asia 294/83 *Les Verts v. Euroopan parlamentti*, tuomio 23.4.1986, s. 562; European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 10.

<sup>57</sup> Kööpenhaminan kriteerit vahvistettiin vuonna 1993 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kööpenhaminassa. Ne ovat olennainen osa jokaisen ehdokasvaltion sekä mahdollisten ehdokasvaltioiden EU-jäsenyyden valmisteluja. Niissä määritellään EU-jäsenyyden edellytykset. Ks. Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista - Unionin laajentuminen 2018, s. 1.

<sup>58</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista - Unionin laajentuminen 2018, s. 1.

<sup>59</sup> Amsterdamin sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisöjen perussopimuksia, se allekirjoitettiin vuonna 1997 ja sopimus tuli voimaan vuonna 1999. Ks. Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista - Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset 2018, s. 2.

<sup>60</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista - Perusoikeuksien suojelu EU:ssa 2018, s. 2.

<sup>61</sup> Nieminen 2004, s. 456.



Perusoikeuskirja tuli kuitenkin oikeudellisesti sitovaksi vasta vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen<sup>62</sup> myötä.<sup>63</sup>

Oikeusvaltioperiaatteen voidaan sanoa olevan kaikkien nykyaikaisten perustuslaillisten demokratioiden kulmakivi. Oikeusvaltioperiaate on kaikkien EU-jäsenvaltioiden yhteisestä perustuslaillisesta perinteestä lähtevä perustavaa laatua oleva periaate ja täten yksi niistä arvoista, joihin EU perustuu. Oikeusvaltioperiaate on nykyään kirjattuna sekä sopimukseen Euroopan unionista että EU:n perusoikeuskirjaan.<sup>64</sup> Oikeusvaltioperiaate mainitaan sekä SEU:n johdanto-osiossa että SEU 2 artiklassa, sillä sen mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Euroopan unionin peruskirjan johdanto-osan mukaan unioni rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset velvoittavat sekä kaikkia unionin toimieliimiä, elimiä ja laitoksia että jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat Euroopan unionin oikeutta.

Oikeusvaltioperiaatteen avulla säännellään julkisen vallan käyttöä ja varmistetaan, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa. Julkisen vallan on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti kunnioitettava demokratian ja perusoikeuksien arvoja sekä toimittava riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa.<sup>65</sup> EU-oikeudessa pyritään valtion rajat ylittävään oikeusvaltiollisuuteen, sillä EU-oikeus on vaikutuksiltaan sekä myös osin muodoiltaan enemmän kansallisen oikeuden kuin kansainvälisen oikeuden kaltaista, vaikka EU ei tosiasiallisesti tai oikeudellisesti olekaan valtio.<sup>66</sup>

### 2.2.2 Oikeusvaltioperiaatteen sisältö Euroopan unionissa

Euroopan unionissa ja ennen kaikkea Euroopan neuvoston piirissä on muotoutunut eurooppalainen käsitys oikeusvaltioperiaatteen sisällöstä. Oikeusvaltioperiaatteen merkityssisältö on kehittynyt ja yhdentynyt myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä.<sup>67</sup> Erityisen tärkeä merkitys EU:n käsitykseen oikeusvaltioperiaatteen sisällöstä on ollut Euroopan neuvoston

---

<sup>62</sup> Lissabonin sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perussopimusta, joka sai uudeksi nimekseen ”sopimus Euroopan unionin toiminnasta”. Lissabonin sopimus tuli voimaan vuonna 2009. Ks. Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Lissabonin sopimus 2018, s. 1.

<sup>63</sup> Ojanen 2016, s. 153-154.

<sup>64</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 2.

<sup>65</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 4.

<sup>66</sup> Jääskinen 2009, s. 247.

<sup>67</sup> Leppävirta 2016, s. 1106.

alaisella Venetsian komissiolla<sup>68</sup>, joka edistää eurooppalaisten standardien toteutumista ja tuottaa merkittävää tietoa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien tilasta. Venetsian komissio antaa lausuntoja erityisesti Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden oikeusvaltio-, demokratia- ja ihmisoikeuskehityksestä. Käsitys oikeusvaltioperiaatteen sisällöstä EU:ssa nojaa merkittävästi Euroopan neuvostossa tehtyyn työhön, sillä esimerkiksi komission tiedonannossa uudesta EU:n toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi annettu määritelmä oikeusvaltioperiaatteesta on lähtökohtaisesti identtinen Venetsian komission antaman määritelmän kanssa.<sup>69</sup>

Vaikka oikeusvaltioperiaatteen täsmällinen sisältö jäsenmaissa vaihtelee, on EUT:n ja EIT:n oikeuskäytännössä sekä EU:n ja Euroopan neuvoston laatimissa asiakirjoissa kuitenkin annettu ei-tyhjentävä luettelo oikeusvaltiosta seuraavista periaatteista ja normeista. Niissä on myös määritelty oikeusvaltion perusmerkitys SEU:n 2 artiklan mukaisena EU:n yhteisenä arvona.<sup>70</sup> Venetsian komission raportissa ”*The Rule of law – checklist*” on ensimmäistä kertaa Euroopan tasolla määritelty oikeusvaltioperiaatteen sisältö. Raportti kuvaa oikeusvaltioperiaatteen oikeusasemaa Euroopassa. Sekä komission tiedonanto että Venetsian komission raportti osoittavat ensimmäistä kertaa konkreettisesti sen tason, jonka EU:n jäsenvaltioiden oikeusvaltioina odotetaan vähintään täyttävän<sup>71</sup>

Venetsian komission raportin mukaan sekä rule of law, Rechtsstaat että État de droit sisältävät samat oikeusvaltioperiaatteen ydin elementit. Venetsian komission mukaan oikeusvaltioperiaatteen ydinelementit ovat: 1) laillisuus, joka sisältää läpinäkyvän, luotettavan ja demokraattisen menettelyn lakien säätämisessä; 2) oikeusvarmuus; 3) mielivallan kielto; 4) oikeussuojan saatavuus itsenäisten ja puolueettomien tuomioistuinten edessä, joka sisältää oikeuden tutkia lakien perustuslainmukaisuutta ja hallintoasian saattamisen yleiseen tuomioistuimeen; 5) ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä; 6) syrjimättömyys ja tasapuolinen kohtelu oikeuden edessä.<sup>72</sup>

Komission tiedonannon mukaan oikeusvaltioon kuuluvia periaatteita ovat: 1) laillisuus, jolla tarkoitetaan lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä, vastuuvollisuutta, demokraattisuutta ja moniarvoisuutta; 2) oikeusvarmuus; 3) toimeenpanovallan käyttäjien mielivallan kielto; 4) riippumattomat ja

---

<sup>68</sup> Venetsian komissio on Euroopan neuvoston neuvoa-antava elin perustuslakiasioissa. Toimikunnan virallinen nimi on Demokratiaa oikeusteitse -komissio. Ks. Council of Europe: European Commission for democracy through law (Venice Commission) – Rule of law checklist 2016; Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 4.

<sup>69</sup> Leppävirta 2016, s. 1106-1107.

<sup>70</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 4.

<sup>71</sup> Leppävirta 2016, s. 1100.

<sup>72</sup> Council of Europe: European Commission for democracy through law (Venice Commission) – The rule of law checklist 2016, s. 10, 11, 14.

puolueettomat tuomioistuimet; 5) tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen sekä; 6) yhdenvertaisuus lain edessä. Nämä oikeusvaltiota edistävät periaatteet ovat väline, jolla voidaan varmistaa oikeusvaltion toteutuminen EU:ssa ja, että demokratiaa ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen katsotaankin olennaisesti liittyvän demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, sillä jos oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta, ei demokratiaa voi olla, eikä ihmisoikeuksia voida kunnioittaa, ja päinvastoin. Perusoikeudet toteutuvat vain silloin, jos ne ovat tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia ja demokratiaa voidaan suojata vain, jos tuomioistuinlaitos pystyy takaamaan sananvapauden, kokoontumisvapauden sekä poliittista ja vaaliprosessia ohjaavien sääntöjen noudattamisen.<sup>73</sup>

Oikeusvaltioperiaate on pätevä perustuslaillinen periaate EU:ssa ja sen olemassaolo kuuluu olennaisesti Euroopan unionin oikeuteen. Täten sekä EU:n toimielimet että EU:n jäsenmaat ovat tuomioistuinvalvonnan alaisuudessa. EUT on todennut tämän toistuvasti oikeuskäytännössään. Oikeusvaltioperiaate ja muut SEU 2 artiklan mukaiset arvot ja periaatteet ovat yhteisiä EU:n jäsenmaille. Kyseiset perustuslailliset arvot ja periaatteet edistävät EU:n primaarioikeuden muotoutumista todelliseksi ”aineelliseksi” perustuslaiksi, vaikka se ei muodollisesti olekaan saanut kyseistä asemaa. Perussopimusten perustuslaillinen asema takaa EU:n jäsenmaiden luottamuksen ja lisäksi se tunnistaa kaikkien jäsenmaiden kansallisten oikeusjärjestelmien olemassaolon.<sup>74</sup>

### 2.2.3 Oikeudelliset ongelmat EU:n jäsenmaissa

EU:n jäsenmaiden perustuslait ja oikeusjärjestelmät on periaatteellisella tasolla suunniteltu ja laadittu siten, että ne suojaavat kansalaisia oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvilta uhkilta. Kuitenkin tietyissä jäsenvaltioissa viime vuosina tapahtuneet tapahtumat ovat osoittaneet, että puutteet oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa jäsenmaissa voivat muodostua vakaviksi ongelmiksi.<sup>75</sup> Erityisesti Puola ja Unkari ovat näiden tapahtumien keskiössä, sillä niiden kohdalla on havaittu puutteita oikeusvaltion toteutumisessa ja EU on aloittanut toimenpiteitä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Ongelmat ovat kohdistuneet erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, vallanjakoon, perustuslaki-valvontaan ja perusoikeuksien toteutumiseen<sup>76</sup>. Puolan ja Unkarin lisäksi myös Romania ja Bulgaria

---

<sup>73</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 4.

<sup>74</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union’s fundamental principles and values 2019, s. 12.

<sup>75</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 4.

<sup>76</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 1, 44; Euroopan parlamentti: Päätöslauselman liite – Ehdotus

sekä hiljattain jopa Tšekki ja Slovakiakin ovat aiheuttaneet huolenaiheita oikeusvaltion toteutumisen suhteen. Kyseisten maiden poliittiset johdot ovat suhteellisen avoimesti haastaneet Länsi-Euroopan demokratiaa ja sen liberaalista arvopohjaa. Vallan kolmijaon toteutuminen, parlamentin merkityksen heikentyminen sekä tuomioistuinten riippumattomuus ovat olleet huolenaiheiden keskiössä.<sup>77</sup>

Puolan osalta komissio aloitti tammikuussa 2016 menettelyn Puolan oikeusvaltiokehitykseen liittyvien ongelmien poistamiseksi. Huomion kohteena ovat olleet erityisesti Puolan puutteet perustuslain noudattamisen valvonnassa, sillä sen ei katsota olevan riippumatonta tai legitiimiä. Toisena uhkana oikeusvaltioperiaattelelle nähdään se, että Puolan parlamentti on hyväksynyt Puolan oikeuslaitokseen liittyvää uutta lainsäädäntöä, jonka pelätään loukkaavan oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Kolmanneksi huolenaiheet liittyvät Puolan osalta valtioelinten väliseen vallanjakoon.<sup>78</sup> Tästä syystä Euroopan komissio antoi joulukuussa 2017 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jossa se katsoo olevan selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta<sup>79</sup>.

Unkarin osalta ongelmat oikeusvaltiokehityksessä alkoivat jo vuosina 2012-2013, jolloin keskustelua herätti pääministeri Orbánin hallituksen vuonna 2012 voimaan tullut perustuslakiuudistus, jonka pelättiin loukkaavan perusoikeuksia ja erityisesti oikeusvaltioperiaatetta. Euroopan parlamentti antoi kuitenkin vasta syyskuussa 2018 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka mukaan neuvoston on todettava kantansa siihen, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja. Euroopan parlamentin mukaan merkittävimpiä huolenaiheita Unkarin oikeusvaltiokehityksen kannalta ovat oikeuslaitoksen itsenäisyys ja riippumattomuus, puutteet tuomareiden oikeuksissa sekä korruptio.<sup>80</sup> Unkarin osalta ongelmat liittyvät kuitenkin oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisen lisäksi muidenkin SEU 2 artiklan mukaisten arvojen loukkaamiseen.

Myös Bulgaria ja Romania ovat olleet oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen osalta Euroopan komission tarkkailussa siitä lähtien, kun ne liittyivät Euroopan unioniin vuonna 2007. Komissio perusti vuonna 2007 yhteistyö- ja seurantamekanismin, jolla arvioidaan kyseisten maiden sitoumuksia oikeusjärjestelmiensä uudistamisen sekä korruption torjuntaan. Mekanismin avulla komissio pyrkii

---

neuvoston päätökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja 2018.

<sup>77</sup> Miklóssy 2018, s. 1066.

<sup>78</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 1, 44.

<sup>79</sup> Valtioneuvoston kanslia: Oikeusvaltiotilanne Unkarissa; Euroopan parlamentin ehdotus päätökseksi 2018, s. 1.

<sup>80</sup> Valtioneuvoston kanslia: Oikeusvaltiotilanne Unkarissa; Euroopan parlamentin ehdotus päätökseksi 2018, s. 1, 2, 7; Euroopan parlamentti: Päätöslauselman liite – Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja 2018.

auttamaan Bulgariaa ja Romaniaa korjaamaan kyseiset puutteet oikeusvaltioperiaatteen toteuttamiseksi.<sup>81</sup> Mekanismi ei kuitenkaan ole ainoastaan valvontakeino, vaan mekanismi perustuu komission vuonna 2006 tekemään päätökseen yhteistyö- ja seurantamekanismista ja täten Romanian sekä Bulgarian on noudatettava komission vuosittain antamien raporttien suosituksia<sup>82</sup>. Vaikka edistystä molemmissa maissa on vuosien saatossa tapahtunut, on molemmilla mailla vielä paljon tehtävää oikeusvaltioperiaatteen täysimääräisen toteutumisen kannalta. Vuoden 2018 komission raporttien mukaan Bulgarian osalta ongelmat liittyvät edelleen oikeusjärjestelmän uudistamiseen ja korruption ja Romanian osalta oikeusjärjestelmän uudistamiseen, oikeuslaitoksen riippumattomuuteen sekä korruption kitkemiseen<sup>83</sup>.

SEU 49 artiklan mukaan jokainen sellainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea EU:n jäsenyyttä. Liittyminen Euroopan unioniin edellyttää hakijavaltion olevan vakaa demokratia, jossa oikeusvaltion periaatteet, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen suojelu taataan. Hakijavaltiolle on lisäksi oltava toimiva markkinatalous sekä sellainen julkishallinto ja oikeusjärjestys, joiden kautta EU-oikeuden täytäntöönpano ja noudattaminen pystytään takaamaan.<sup>84</sup> Jokaisen Euroopan unioniin liittyvän jäsenmaan on siis sitouduttava kunnioittamaan oikeusvaltioperiaatetta ja sen edistämistä, mutta periaatteen noudattamisen valvominen jäsenyyden alkamisen jälkeen on osoittautunut ongelmalliseksi. Periaatteellisesti jokainen EU:n jäsenvaltio kunnioittaa ja noudattaa oikeusvaltioperiaatetta, mutta sen noudattamisen tasot vaihtelevat merkittävästi jäsenmaiden välillä.

#### 2.2.4 Oikeudelliset ongelmat muissa Euroopan maissa

Oikeusvaltiokehityksen ongelmia on nähtävissä myös erityisesti EU:n ulkopuolisissa Euroopan maissa. Joidenkin EU-jäsenmaiden välinpitämätön suhtautuminen oikeusvaltioperiaatetta kohtaan voi sekä heikentää EU:n arvopohjaa että EU:n uskottavuutta periaatteen edistäjänä kolmansissa maissa. Oikeusvaltiokehityksen heikentymistä ja hidastumista on ollut havaittavissa monissa EU:n hakija- ja kumppanimaissa, vaikkakin syyt ovat olleet kyseisten maiden sisäisiä eivätkä ole liittyneet

---

<sup>81</sup> Euroopan komissio: Bulgariaa ja Romaniaa koskeva yhteistyö- ja seurantamekanismi.

<sup>82</sup> European Commission: Progress Reports on the Cooperation and verification mechanism – procedural aspects 27.6.2007.

<sup>83</sup> European Commission: On progress in Bulgaria under the cooperation and verification mechanism 2018, s. 5, 7, 11; European Commission: On progress in Romania under the cooperation and verification mechanism 2018, s. 3, 13, 18.

<sup>84</sup> Ojanen 2016, s. 15-16.

Euroopan unioniin. Huolestuttavin tilanne on ollut Turkissa, mutta oikeusvaltiokehitys on ollut hidasta myös Länsi-Balkanin maissa.<sup>85</sup>

Turkin oikeusvaltiokehityksen ongelmat ovat suurimpana syynä Turkin tällä hetkellä mahdottomalta näyttävälle EU-jäsenyydelle. Turkki haki vuonna 1987 EU:n jäsenyyttä ja sai vuonna 1999 ehdokasvaltion aseman. Neuvottelut Turkin kanssa aloitettiin vuonna 2005, mutta ne ovat tällä hetkellä pysähdyksissä. Heinäkuun 2016 vallankaappausyrityksen jälkeen Turkin liittymisprosessin voidaan katsoa olevan tosiasiaa jädtytettynä.<sup>86</sup> Turkin ja EU:n välien parantuminen ja jäsenneuvottelujen jatkaminen vaatisi Turkilta parannusta oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen, lehdistönvapauden palauttamista sekä Syyrian tilanteen ratkaisemista. Lisäksi neuvotteluiden jatkaminen Turkin kanssa vaatisi EU-jäsenmaiden yksimielisyyttä, jolloin esimerkiksi Itävalta, joka vastustaa vahvasti Turkin EU-jäsenyyttä ja neuvotteluiden avaamista uudelleen, olisi saatava päätöksen taakse. Voidaan siis melko varmasti sanoa, ettei Turkista tule lähivuosina EU-jäsenmaata.

Oikeusvaltiokehitys on ollut hidasta Länsi-Balkanin maissa erityisesti korruption ja etnisten ristiriitojen takia. Kaikilla hakijamailla on kuitenkin oikeuslaitoksen uudistamiseen tähtääviä strategioita, jotka edesauttavat oikeusvaltiota koskevien neuvottelulukujen avaamista.<sup>87</sup> EU on kehittänyt toimintapolitiikan, jonka kautta sen on tarkoitus tukea Länsi-Balkanin maiden tiettyjen asteiden mukaista yhdentymistä Euroopan unioniin. EU:n toimintapolitiikan tavoitteena on saada aikaan talouskehitystä, vakautta ja rauhaa Länsi-Balkanin maissa sekä tarjota maille mahdollisuus liittyä Euroopan unioniin.<sup>88</sup> Länsi-Balkanin seitsemästä valtiosta Kroatia oli ensimmäinen maa, joka liittyi Euroopan unioniin vuonna 2013. Montenegro, Serbia, Makedonia sekä Albania sen sijaan ovat virallisia ehdokasvaltioita. EU on jo käynnistänyt liittymisneuvottelut ja avannut neuvottelulukuja Montenegron ja Serbian kanssa. Komission helmikuussa 2018 julkaiseman uuden Länsi-Balkanin strategian mukaan Montenegro ja Serbia voivat liittyä Euroopan unioniin vuoteen 2025 mennessä. Bosnia ja Hertsegovina sekä Kosovo ovat sen sijaan vielä vain mahdollisia ehdokasvaltioita.<sup>89</sup>

Komission teki Kroatian liittymisneuvotteluista saadun kokemuksen perusteella muutoksia ja parannuksia jatkossa käytäviin EU-jäsenyyteen tähtääviin neuvotteluihin. Kroatian liittymisprosessin jälkeen komissio ehdotti sellaisia parannuksia neuvottelumalliinsa, joilla oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä alettiin painottamaan jo EU-jäsenyyteen tähtäävän neuvotteluprosessin varhaisessa

---

<sup>85</sup> Eduskunta: EU ja oikeusvaltioperiaate 2017.

<sup>86</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – unionin laajentuminen 2018, s. 4.

<sup>87</sup> Eduskunta: EU ja oikeusvaltioperiaate 2017.

<sup>88</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Länsi-Balkan 2018, s. 1.

<sup>89</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Länsi-Balkan 2018, s. 1, 5.

vaiheessa. Näitä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä lukuja ovat oikeuslaitoksen uudistaminen ja perusoikeudet sekä oikeuden, turvallisuuden ja vapauden painottaminen. Kyseiset luvut ovat olleet etusijalla esimerkiksi Montenegron ja Serbian EU-jäsenyyteen tähtäävissä neuvotteluissa.<sup>90</sup> Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen pyritään täten varmistamaan täysimääräisesti ennen liittymistä EU:hun, kuten perussopimusten mukaisesti kuuluukin, jotta voitaisiin välttyä esimerkiksi Bulgarialle ja Romanianle luodun yhteistyö- ja seurantamekanismin kaltaisen mekanismin perustamisesta uusille jäsenvaltioille.

---

<sup>90</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Unionin laajentuminen 2018, s. 3.

### 3 Vallanjaosta oikeudellisesti

#### 3.1 Vallanjako-oppi

##### 3.1.1 Vallan kolmijako-opin sisältö

Vallanjakoperiaate on tullut historiallisesti eurooppalaiseen ajatteluun *Montesquien* mukana. Saman aikaisesti syntyi perusta nykypäivänäkin jatkuvalla keskustelulla siitä, onko vallanjako oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa.<sup>91</sup> Vallanjako on siis ajatuksena vanha, mutta se yhdistetään edelleen oikeusvaltioteoriaan. Vallanjako on lisäksi edelleen keskeinen osa valtioiden perustuslakeja ja oleellinen osa modernia oikeusvaltiota. Vallanjakoa voidaan täten pitää yhtenä keskeisenä modernin oikeuden ja oikeusvaltiollisen kulttuurin ainesosana.<sup>92</sup> Vallanjaon tausta-ajatuksena on pääsääntöisesti huoli vallan keskittymisen vaaroista. Vallanjako-opin ydintarkoituksena onkin, ettei yksikään valtioelin pysty käyttämään valtaansa väärin. Valtioelinten keskinäinen riippumattomuus sekä niiden kyky valvoa ja rajoittaa toistensa toimintaa takaavat siis sen, etteivät valtioelimet voi käyttää valtaansa väärin.<sup>93</sup> Lisäksi poliittinen vaikutus lainkäyttöön pyritään sulkemaan vallanjako-opissa pois riippumattomien ja itsenäisten tuomioistuinten kautta<sup>94</sup>. Valtiovallan kolmijako toteutuu kaikissa länsimaissa, mutta täysin puhtasoppista esikuvaa siitä tuskin löytyy mistään<sup>95</sup>.

Vallan kolmijako-opin perustana on ajatus, että lainsäädäntövalta, hallintovalta ja lainkäyttövalta on erotettu toisistaan ja, että näiden eri vallan muotojen käyttö on annettu eri tahoille<sup>96</sup>. Suomalaisessa järjestelmässä valta on hajautettu eri valtionorgaaneille, sillä Suomen perustuslain 3§ säätelee valtiolisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. PeL 3§ 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta; 2 momentin mukaan hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta ja; 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi perustuslaiksi asetettiin lähtökodaksi perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, mutta siinä korostettiin, ettei valtiollisia perustehtäviä ole tarkoitus täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottaa toisistaan<sup>97</sup>.

---

<sup>91</sup> Jyränki 2003, s. 146.

<sup>92</sup> Husa 2003, s. 5, 6, 16.

<sup>93</sup> Minkkinen 2016, s. 233.

<sup>94</sup> Kurkela 2009, s. 467.

<sup>95</sup> Heuru 2003, s. 72.

<sup>96</sup> Heuru 2003, s. 70.

<sup>97</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp, s. 75.



Lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta ovat täten vallanjako-oppiin sisältyvistä käsitteistä keskeisimmät<sup>98</sup>. Lakien säätämisellä eli lainsäädäntövallalla tarkoitetaan oikeussäännösten saattamista voimaan<sup>99</sup>. Eduskunnan lainsäädäntövaltaa voi siis luonnehtia vallaksi, jolla se kontrolloi hallituksen lainsäädännöllistä aloitevaltaa: oikeudeksi keskustella, muuttaa, hyväksyä tai hylätä<sup>100</sup>. Hallitusvalta voidaan määritellä julkisen vallan käytöksi ylimmällä valtiosäännössä määritetyllä tavalla, jolloin hallinnoksi voidaan luokitella julkisen vallan käyttäminen valtioneuvostotason alapuolella. Vallan kolmijako-opista seuraa, ettei hallinnollisilla päätöksillä voida puuttua tuomioistuinten lainkäyttöpäätösten sisältöön tai pysyvyyteen.<sup>101</sup> Tuomiovallan käyttämisellä tarkoitetaan sellaista valtion elinten toimintaa, jolla oikeusturvan antamisen tarkoituksessa vahvistetaan, mikä on tuloksena, kun voimassa olevaa oikeutta sovelletaan yksittäistapauksessa<sup>102</sup>. Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitettiin sitä, että tuomioistuinten on oltava lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Riippumattomuus koskee muun muassa lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää, viranomaisia ja oikeusriidan osapuolia. Lisäksi tuomioistuimen on oltava riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä.<sup>103</sup>

Suomen perustuslain mukainen vallanjako ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä se ilmentää vain pääsäännön. Eduskunta on perustuslain mukaisesti lainsäädäntövallan käyttäjä, mutta myös esimerkiksi tasavallan presidentti ja hallitus osallistuvat eri tavoin lakien säätämiseen. Vastaavasti myös eduskunnalla on hallituksen ja viranomaistoiminnan valvontaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi myös tuomioistuimilla on tietyllä tavalla oikeus puuttua lakien säädäntövallan käyttöön lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen kautta.<sup>104</sup> Perinteinen vallan kolmijako-oppi on kokenut monia muutoksia viime vuosikymmenten aikana erityisesti EU:n takia. Lisäksi viime vuosien aikana tapahtuneet huolestuttavat tapahtumat EU-jäsenmaissa ovat osoittaneet, kuinka tärkeää on kunnioittaa oikeusvaltioon olennaisesti kuuluvaa vallan kolmijako-oppia ja erityisesti tuomioistuinten riippumattomuutta<sup>105</sup>.

### 3.1.2 Vallanjako EU:n toimielinjärjestelmässä

Nykyään vallanjaolla viitataan valtion sisäisten toimielinten välisen vallanjaon lisäksi yhä enemmän myös EU:n ja sen jäsenmaiden väliseen vallanjakoon. Lisäksi jäsenvaltioiden hallitusten edustajat

---

<sup>98</sup> Tuori 2005, s. 1025.

<sup>99</sup> Merikoski & Vilkkonen 1982, s. 3.

<sup>100</sup> Saraviita 2011, s. 74.

<sup>101</sup> Saraviita 2011, s. 87-88.

<sup>102</sup> Merikoski & Vilkkonen 1982, s. 3.

<sup>103</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp, s. 76.

<sup>104</sup> Nieminen 2004, s. 194.

<sup>105</sup> Tuori 2018, s. 103.

käyttävät lainsäädäntövaltaa myös EU:ssa ja se tekee vallanjaon käytännön toteutumisen arvioimisesta hankalaa.<sup>106</sup> Vallanjakoa tarkastellessa on täten otettava huomioon myös EU:n toimielinjärjestelmä ja sen mukainen toimivallanjako EU:n toimielinten välillä. Vaikka EU:ssa ei ole toteutettu samanlaista lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan vallanjakoa eri organien kesken kuin jäsenvaltioissa, ovat ne kuitenkin myös EU:n tasolla melko selvästi erotettavissa toisistaan<sup>107</sup>.

EU:lla on oma toimielinjärjestelmä, jossa SEU 13 artiklan 2 kohdan mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti. Yksittäinen toimielin ei täten voi laajentaa omaa toimivaltaansa, sillä toimivallan siirto on mahdollista vain perussopimusten mahdollistamissa rajoissa. Jokaisella toimielimellä on omat tehtävänsä, jotka perustuvat jäsenvaltioiden perussopimuksissa luomaan järjestykseen.<sup>108</sup> EU:n toimielimiä ovat SEU 13 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komissio, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki sekä tilintarkastustuomioistuin. Euroopan keskuspankki ja tilintarkastustuomioistuin rajataan käsittelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät ole tutkimuksen aiheen kannalta merkittävässä asemassa. EU:n toimielinten osalta ei voida puhua perinteisestä instituutioiden välisestä vallan kolmijaosta, sillä varsinkaan lainsäädäntö- ja hallitusvallan osalta EU:n toimielinten välillä ei ole nähtävissä samanlaista vallanjakoa eri toimielimille kuten jäsenvaltioissa. Tuomiovallan osalta tilanne on selkeämpi, sillä EUT on ylin EU-oikeutta tulkitseva tuomioistuin.<sup>109</sup>

SEU 14 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti toimii yhdessä neuvoston kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Parlamentin asema lainsäädäntövallan käyttäjänä on vahvistunut vähitellen EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmässä Maastrichtin sopimuksen<sup>110</sup> voimaantulosta lähtien. Parlamentti sai esimerkiksi Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä neuvoston kanssa rinnakkaisen lainsäätäjän aseman silloin, kun kyseessä on tavallinen lainsäätämisyjärjestys. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys on nykyisin pääsääntönä EU:n lainsäädäntöpäätöksenteossa.<sup>111</sup> Vaikka Euroopan parlamentin roolia onkin lainsäädäntöprosessin osalta koko ajan vahvistettu, sen asema ei

---

<sup>106</sup> Nieminen 2004, s. 193, 201.

<sup>107</sup> Nieminen 2004, s. 193, 201.

<sup>108</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 2.

<sup>109</sup> Nieminen 2004, s. 199-200.

<sup>110</sup> Maastrichtin sopimuksella luotiin Euroopan unioni ja Euroopan unionista tehty sopimus allekirjoitettiin Maastrichtissa vuonna 1992 ja se tuli voimaan vuonna 1993. Ks. Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista: Maastrichtin ja Amsterdamin sopimukset 2018, s. 1.

<sup>111</sup> Ojanen 2016, s. 27.

kuitenkaan ole vielä rinnastettavissa kansallisten parlamenttien lainsäädäntöprosessissa olevaan asemaan<sup>112</sup>.

SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto toimii yhdessä Euroopan parlamentin kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. EU:n lainsäädäntövallan osalta keskeisessä roolissa on täten parlamentin lisäksi neuvosto, joka SEU 16 artiklan 2 kohdan mukaan muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joilla on edustamansa jäsenvaltion hallitusta sitovat valtuudet sekä sille kuuluva äänioikeus. Vaikka neuvosto edustaa jäsenvaltioiden hallituksia, se ei ole sanan varsinaisessa mielessä EU:n hallitus. Täten EU:n parlamentille vastuunalaista hallitusta ei ole EU:ssa siten, kuin EU:n jäsenvaltioissa.<sup>113</sup> EUT valvoo neuvoston toiminnan laillisuutta, kun taas neuvoston toiminnan poliittinen valvonta perustuu siihen, että neuvoston jäsenet ovat parlamentaarisessa vastuussa omien valtioidensa kansanedustuslaitoksille kunkin valtion valtiosäännön mukaisesti<sup>114</sup>.

Komission rooli määritellään SEU 17 artiklan 2 kohdassa, sillä sen mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksessa toisin määrätä. Lisäksi muut säädökset annetaan komission ehdotuksesta, kun perussopimuksissa niin määrätään. Komissio huolehtii siis ensi sijassa lainvalmistelusta ja lisäksi EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanosta, sillä SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan. Komission on nautittava parlamentin luottamusta, sillä parlamentille kuuluu toimivalta hyväksyä tai hylätä komission jäsenten nimitykset sekä oikeus epäluottamuslauseen antamiseen komissiolle<sup>115</sup>.

Kuten sanottu, tuomiovalta on EU:ssa EUT:lla, joka käyttää EU:ssa ylintä tuomiovaltaa. SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. EUT toimii kuitenkin useilla tavoilla yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa etenkin ennakkoratkaisumenettelyn kautta. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi joutua vastuuseen siitä, mikäli kansalliset tuomioistuimet eivät noudata EUT:n tulkintakannanottoja. Vaikka EUT:lla onkin toimivalta EU-oikeuden soveltamiseen, ei se ole yksinomainen tai ensisijainen: pääsääntönä on jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten toimivaltaisuus silloinkin, kun asiassa olisi sovellettava EU-oikeutta. EUT:n tuomiovalta on ns. erityistä tuomiovaltaa, jota se voi käyttää vain perussopimuksissa määrätyissä tapauksissa ja niissä määrätyin edellytyksin.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Nieminen 2004, 199.

<sup>113</sup> Nieminen 2004, s. 200.

<sup>114</sup> Ojanen 2016, s. 29.

<sup>115</sup> Ojanen 2016, s. 30.

<sup>116</sup> Jääskinen 2007, s. 259, 403.

Eurooppa-neuvoston toimivalta määritellään SEU 15 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Lisäksi SEU 15 artiklan 1 kohdassa todetaan, ettei Eurooppa-neuvosto toimi lainsäätäjänä. Vaikka Eurooppa-neuvostolla ei olekaan lainsäädäntövaltaa, se voi tarpeen vaatiessa keskustella lainsäädäntötyössä esiin tulleista erityisistä ongelmista ja ohjata huomion merkittäviin lakiehdotuksiin<sup>117</sup>. Eurooppa-neuvostoon kuuluvat SEU 15 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja. Kuten edellä kävi ilmi, EU:n toimielimille ei anneta EU:n perussopimuksissa yleistoimivaltaa kaikkien sopimusten tavoitteiden edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseen, vaan toimielinten toimivallan laajuus määritellään perussopimuksissa erikseen. EU voi toimielinjärjestelmänsä puitteissa luoda kaikkia jäsenmaita yhdenmukaisesti sitovaa oikeutta toimielinten toimivaltaan kuuluvilla aloilla.<sup>118</sup>

### 3.1.3 Länsimainen demokratia vallanjaon olennaisena osana

Demokratia on keskeisessä asemassa länsimaisten yhteiskuntien poliittisena perusarvona. Demokratian ydinsisältönä on yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskevien päätösten tekoon joko suoraan tai edustuksellisten järjestelmien kautta.<sup>119</sup> Lisäksi demokratia on vallanjako-opin olennainen osa ja länsimaisen demokratian keskiöön kuuluu oikeusvaltioajattelu. Oikeusvaltiossa jokaisella julkista valtaa käyttävällä on demokraattisesti säädettyyn lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.<sup>120</sup> Vallanjako on yksi keskeisimmistä oppirakennelmista, jotka jäsentävät demokraattisia oikeusvaltioita sekä niitä säänteleviä valtiosääntöjä<sup>121</sup>.

PeL 1§ 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta. Lisäksi 1§ 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Demokratian eli kansanvallan periaate toteutuu täten edustuksellisen demokratian kautta. Perustuslain 2§:ssä säädetään kansanvaltaisuusperiaatteen lisäksi oikeusvaltioperiaatteesta, sillä sen 2 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. SEU 2 artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina.

---

<sup>117</sup> Ojanen 2016, s. 27; Rosas & Armati 2012, s. 87.

<sup>118</sup> Borchardt 2016, s. 56, 62.

<sup>119</sup> Jääskinen 2007, s. 450.

<sup>120</sup> Rautiainen 2015, s. 34-35.

<sup>121</sup> Tuori 2005, s. 1024-1025.

Yksi EU:n perustavista arvoista on kansanvalta eli demokratia, jota jokaisen jäsenvaltion on kunnioitettava, samoin kuin jokaista perustavaa arvoa. Demokratian vaatimus mainitaan täten sekä EU-oikeudessa että kansallisessa oikeudessa.

Kansanvaltaa eli demokratiaa voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä valtiosääntöperiaatteista demokraattisesti toimivissa oikeusvaltioissa. Demokratian idean mukaisesti kansanvalta ja kansantahto toteutuvat vallanjako-opissa lainsäädäntövallan kautta, sillä kansaa edustaa eduskunta, joka käyttää lainsäädäntövaltaa. Lainsäädäntövalta muodostuu keskeiseksi julkisen vallankäytön keinoksi ja vastaavasti lainsäädäntövalta saa julkisessa vallankäytössä keskeisimmän merkityksen. Lainsäädäntövallan käyttäminen voidaan jakaa perustuslakia säätävään valtaan sekä muuhun lainsäädäntövaltaan.<sup>122</sup> Muodollisen demokratian tunnusmerkkejä ovat muun muassa vallanjako-oppi sekä poliittisen päätöksenteon enemmistöperiaate. Sisällöllisesti demokratia taas pitää sisällään seuraavat tunnusmerkit: 1) perusoikeuksien ja vapauksien toteutuminen; 2) oikeusturvan toteutuminen; 3) päätösten sisällöllinen kontrolloitavuus sekä; 4) päätöksentekijöiden vastuu ratkaisuistaan.<sup>123</sup>

#### 3.1.4 EU:n jäsenvaltioiden suvereniteetti vallanjaon puitteissa

Suomen perustuslain 1 § 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. PeL 1 § 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi ja Suomi on Euroopan unionin jäsen. Suomen EU-jäsenyys on vaikuttanut vahvasti Suomen valtiosäännön perusratkaisuihin, kuten suvereniteettiin, valtioelinten toimivaltasuhteisiin, perus- ja ihmisoikeuksien suojeluun sekä parlamentarismiin. Suvereenisuuden eli täysivaltaisuuden osalta jäsenyys on vaikuttanut erityisesti siten, että EU:n toimielimille on annettu Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistuvaa julkista valtaa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan muodossa. Vallan siirtäminen EU:n toimielimille rajoittaa Suomen valtioneelinten vastaavaa toimintaa. Lisäksi jäsenyys on muokannut sitä, miten Suomen on mahdollista käyttää päätösvaltaa suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.<sup>124</sup> Vallan siirtäminen EU:n toimielimille vaikuttaa edellä kuvatulla tavalla Suomen lisäksi jokaiseen EU:n jäsenvaltioon. Jokainen EU:n jäsenvaltio on perussopimusten nojalla luovuttanut oikeudenkäyttöpiiriinsä kohdistuvaa julkista valtaa EU:lle, sillä EU:n jäsenvaltiot ovat liittyessään EU:hun luovuttaneet vapaaehtoisesti osan suvereniteetistaan EU:lle.

---

<sup>122</sup> Pohjolainen 2002, s. 10, 13.

<sup>123</sup> Aarnio 1997, s. 420-421.

<sup>124</sup> Ojanen 2016, s. 223.

Valtion suvereniteetti voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen suvereniteettiin. Valtion sisäisellä suvereniteetilla tarkoitetaan valtion yksinoikeutta pakkovallan käyttöön omalla alueellaan. Valtion ulkoisella suvereniteetilla sen sijaan tarkoitetaan sitä, ettei se ole minkään ylemmän vallan alainen.<sup>125</sup> EU-jäsenyys merkitsee monin tavoin valtion sisäisen suvereniteetin eli lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovallan rajoittamista. Ulkoista suvereniteettia rajoittavat puolestaan muun muassa sitovat ulkopoliittikaan sekä kansainväliseen velvoittautumiseen liittyvät ratkaisut Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa.<sup>126</sup>

EU-jäsenyys ei kuitenkaan ainoastaan rajoita jäsenmaiden täysivaltaisuutta ja täten lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käyttöä, sillä EU-jäsenenä jäsenmaat voivat käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa eurooppalaisen yhteistyön hyväksi<sup>127</sup>. PeL 1§ 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Lisäksi SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioidensa tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita. Lisäksi kyseisen artiklan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen.

## 3.2 Tuomiovalta

### 3.2.1 Tuomioistuinten riippumattomuus

Vallanjako-oppi merkitsee tuomiovallan kannalta tuomioistuinten riippumattomuutta<sup>128</sup>. Tuomioistuinten riippumattomuus on olennainen osa vallanjako-opin mukaista tuomiovallan toteuttamista sekä yksi oikeusvaltion olennaisimmista osista. Tuomioistuinten riippumattomuus on taattu sekä kansallisen oikeuden että EU-oikeuden tasolla. PeL 3§ 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Lisäksi tuomioistuinlain (673/2016) 3§ mukaan tuomioistuimet käyttävät niille perustuslain mukaan kuuluvaa tuomiovaltaa ja ovat tuomivaltaa käyttäessään riippumattomia. EU-oikeudessa tuomioistuinten riippumattomuuteen viitataan SEU 19 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa

---

<sup>125</sup> Jääskinen 2007, s. 39.

<sup>126</sup> Viljanen 2003, s. 396.

<sup>127</sup> Ojanen 2016, s. 223.

<sup>128</sup> Aarnio 2002, s. 2.

oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.

Tehokkaat oikeuslaitokset ovat ratkaisevassa roolissa oikeusvaltion ja muiden EU:n perustavana olevien arvojen ylläpitämisessä. Oikeusvaltio edellyttää, että lakeja ja oikeutta ylläpidetään riippumattomissa tuomioistuimissa. Oikeuslaitosten riippumattomuus, laatu ja tehokkuus ovat avainasemassa EU-oikeuden implementoinnissa ja jäsenmaiden keskinäisen luottamuksen vahvistamisessa. Lisäksi SEU 19 artiklan mukaisesti kansallisten tuomioistuinten soveltaessa EU-oikeutta, ne toimivat kuten EU-tuomioistuimet ja varmistavat, että EU-oikeuden mukaiset oikeudet ja velvollisuudet pannaan tehokkaasti voimaan.<sup>129</sup> Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on EU-oikeudessa olennaisen tärkeää erityisesti EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuinten keskinäisen yhteistyön sekä SEUT 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisumenettelyn kannalta<sup>130</sup>.

Tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitetaan sekä institutionaalista, henkilökohtaista, oikeudellista että tosiasiallista riippumattomuutta. Institutionaalisella riippumattomuudella tarkoitetaan, että tuomioistuinlaitos on riippumaton suhteessa toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan. Henkilökohtaisella riippumattomuudella taas tarkoitetaan, että yksittäinen tuomari on itsenäinen ja riippumaton suhteessa hallintoon ja parlamenttiin. Oikeudellinen riippumattomuus merkitsee, ettei toimeenpanovalta voi puuttua tuomioistuinten päätöksentekoon. Tosiallisessa riippumattomuudessa taas on kyse siitä, ettei tuomari saa asiaa ratkaistessaan olla sidoksissa mihinkään ulkopuoliseen tahoon.<sup>131</sup> Mikäli jokin näistä riippumattomuuden tasoista ei toteudu, herättää se vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuuden toteutumisen puutteista. Tuomioistuinten riippumattomuuden lisäksi myös yksittäisten tuomareiden riippumattomuus turvataan kansallisessa oikeudessa, sillä PeL 103§ 1 momentin mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Kyseisen momentin mukaan tuomaria ei myöskään saa ilman suostumusta siirtää toiseen virkaan. Myös EU-oikeudessa säännellään tuomareiden riippumattomuutta, sillä SEU 19 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuimen tuomarit sekä unionin yleisen tuomioistuimen tuomarit valitaan henkilöistä, joiden riippumattomuus on kiistaton ja, jotka täyttävät SEU 253 ja 254 artiklassa tarkoitetut vaatimukset.

---

<sup>129</sup> European Commission: The 2018 EU Justice Scoreboard. 2018, s. 1.

<sup>130</sup> Euroopan komissio: Lehdistötiedote – Oikeusvaltioperiaate: Euroopan komissio haastaa Puolan Euroopan unionin tuomioistuimeen korkeimman oikeuden riippumattomuuden suojelemiseksi 24.9.2018.

<sup>131</sup> Aarnio 2002, s. 2.

Euroopan parlamentin vuonna 2016 antamassa päätöslauselmassa<sup>132</sup> todettiin oikeuslaitoksen riippumattomuuden olevan vallanjaon periaatteen välttämätön edellytys. Lisäksi parlamentti totesi vallanjaon ja oikeuslaitoksen olevan demokraattisen järjestelmän ydin, eikä niiden toteutumista saa vaarantaa.<sup>133</sup> Tuomioistuinten riippumattomuus on lisäksi määritelty yhdeksi oikeusvaltioperiaatteen olennaiseksi vaatimukseksi sekä Venetsian komission raportissa että komission tiedonannossa uudesta EU:n toimintakehyksestä. Komission tiedonannon mukaan riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet ovat muiden periaatteiden ohella oikeusvaltion perustavanlaatuinen osa<sup>134</sup>. Venetsian komission raportin mukaan oikeusvaltioon kuuluu oikeussuojan saatavuus itsenäisten ja puolueettomien tuomioistuinten edessä<sup>135</sup>.

Vaikka vallan kolmijako-oppi ei toteudukaan EU:n tasolla samoin kuin jäsenvaltioissa, on tuomiovallan rooli EU:nkin tasolla suhteellisen selkeä: Euroopan unionin tuomioistuin on ylin EU-oikeutta tulkitseva tuomioistuin. EUT toimii yhteistyössä jäsenvaltioiden tuomioistuinten kanssa ja se voi asettaa jäsenvaltiot vastuuseen, mikäli kansalliset tuomioistuimet eivät noudata EUT:n tulkintakanottoja.<sup>136</sup> EU-jäsenyys aiheutti täten huomattavan poikkeuksen jäsenmaiden kansallisten tuomioistuinten riippumattomuuteen erityisesti sellaisten tuomioistuinten osalta, joiden päätöksiin ei ole muutoksenhakuoikeutta. Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksistä tulee osa EU-oikeutta sitovin oikeusvaikutuksin, toisin kuin kansallisten ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksistä.<sup>137</sup> Euroopan unionin tuomioistuin vaikuttaa kansallisten tuomioistuinten riippumattomuuteen lisäksi siten, että se antaa autenttisia ja sitovia tulkintoja EU-oikeuden sisällöstä. Euroopan unionin perussopimuksissa annetaan EU:n tuomioistuimelle toimivalta ratkaista ennakkolausunnossaan kysymys siitä, onko yksittäistapauksessa unionin oikeutta sovellettava ja, millä tavoin unionin normia on siinä tapauksessa sovellettava. EU:n tuomioistuimen ennakkolausunnot sitovat kansallista tuomioistuinta siis silloin, kun ne ratkaisevat kyseessä olevan vireillä olevan asian.<sup>138</sup>

Kuten on jo todettu, oikeusvaltion tärkeimpiin edellytyksiin kuuluu, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Lisäksi tuomiovallan, lainsäädäntövallan ja hallintovallan keskittäminen

---

<sup>132</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. syyskuuta 2016 Puolan viimeaikaisista tapahtumista ja niiden vaikutuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin 2016.

<sup>133</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. syyskuuta 2016 Puolan viimeaikaisista tapahtumista ja niiden vaikutuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin 2016.

<sup>134</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehyks oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi .2014, s. 4.

<sup>135</sup> Council of Europe: European Commission democracy through law (Venice Commission) - The rule of law checklist 2016, s. 11.

<sup>136</sup> Nieminen 2004, s. 200.

<sup>137</sup> Saraviita 2011, s. 104.

<sup>138</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 326-328.



eri toimielimille on vallanjako-opin lähtökohta. Perus- ja ihmisoikeuksien kasvanut merkitys on vaikuttanut siihen, että kansallisten tuomioistuinten rooli yhteiskunnassa on vahvistunut ja kasvanut merkittävästi viime vuosikymmenien aikana. Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhä kasvava merkitys, Euroopan ja EU:n integraation tiivistyminen sekä erityisesti EU-jäsenyys ovat vaikuttaneet tuomioistuinten vahvistuneeseen asemaan.<sup>139</sup> Vielä 1990-luvulla ennen Suomen EU-jäsenyyttä tuomioistuinten asema oli selvästi alisteinen suhteessa lainsäätäjään, sillä 1919 hallitusmuodon (94/1919) mukaan tuomioistuimia koski kielto olla tutkimatta eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuutta. EU-jäsenyyden myötä tuomioistuimet saivat oikeuden sekä velvollisuuden tutkia kansallisen oikeuden EU-oikeuden mukaisuutta ja jättää soveltamatta kaikki EU-oikeuden kanssa ristiriitaiseksi tulkitut kansallisen oikeuden säännökset. Tämä merkitsi muutosta myös ehdottomaan lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrollin kieltoon.<sup>140</sup>

### 3.2.2 Perustuslakivalvonta

Perustuslaki sisältää keskeisen poliittista toimintaa ohjaavan sekä poliittisen vallan käyttöä rajoittavan ja sääntelevän normiston. Perustuslaki sisältää säännökset muun muassa valtion päätoimielimistä, niiden asettamisesta, tehtävistä, toimivallasta sekä keskinäissuhteista. Perustuslaissa määrätään, miten oikeusjärjestystä on mahdollista muuttaa sekä, miten uutta oikeudellisesti pätevää normistoa voidaan tuottaa.<sup>141</sup> Useissa Euroopan niin sanotuissa uusissa demokratioissa ei kuitenkaan aina ymmärretä perustuslain tehtävää luoda yleisesti hyväksytyt reunaehdot ja kehykset demokraattiselle ja poliittiselle päätöksenteolle. Näitä Euroopan uusia demokratioita ovat esimerkiksi Unkari ja Romania. Kyseisissä maissa perustuslakiin suhtautuminen on vain välineellistä ja se ymmärretään esimerkiksi samanlaiseksi puoluepoliittisten tavoitteiden toteuttamisen välineeksi kuin muukin voimassa oleva lainsäädäntö. Lisäksi yhteinen piirre oikeusvaltiota tavoittelevissa valtioissa on ns. winner takes it all mentaliteetin korostaminen, joka ulotetaan jopa perustuslain muuttamiseen, mikäli enemmistö vain on tarpeeksi suuri. Näin on tapahtunut esimerkiksi Unkarissa.<sup>142</sup> Perustuslain ja valtion tosiasiallisen poliittisen päätöksentekojärjestelmän tulisi olla sopusoinnussa sekä vuorovaikutuksessa keskenään<sup>143</sup>.

EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmät vaihtelevat suuresti ja niissä on erityyppisiä tuomioistuimia. Perustuslakien valvonnan osalta useissa jäsenvaltioissa on perustuslakiin liittyviä asioita

---

<sup>139</sup> Nieminen 2004, s. 196-197.

<sup>140</sup> Ojanen 2016, s. 224-225.

<sup>141</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 68, 71.

<sup>142</sup> Tuori 2014, s. 94.

<sup>143</sup> Husa & Pohjolainen 2014, s. 49.

käsitleviä tuomioistuimia, perustuslakituomioistuimia. Kyseiset tuomioistuimet takaavat, että maan perustuslakia noudatetaan ja lisäksi tuomioistuimet voivat tarkastaa, vastaako tietty lainsäädäntö tai laki perustuslain vaatimuksia. Lisäksi perustuslakituomioistuimet voivat ratkaista sen, onko kansallinen lainsäädäntö yhdenmukaista kansainvälisten sopimusten kanssa.<sup>144</sup> Suomen tuomioistuinjärjestelmään ei kuulu perustuslakituomioistuinta, vaan eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja muun muassa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta sekä lakiehdotuksen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin<sup>145</sup>.

Vallan kolmijako-opin kannalta periaatteellisella tasolla tärkeä kohta Suomen perustuslaissa on 106§, joka edellyttää tuomioistuimen antamaan etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Kyseinen pykälä otettiin osaksi vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakia, jossa tuomioistuimet veloitettiin ensimmäistä kertaa harjoittamaan lakien perustuslain mukaisuuden konkreettista jälkivalvontaa ja sivuuttamaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevan tavallisen lain säännöksen. PeL 106§ voimaan tulon jälkeen perustuslainmukaisuuden painopiste Suomessa on kuitenkin edelleenkin lakien säätämisvaiheessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalla. Tuomioistuinten toimittaman perustuslain mukaisuuden jälkikäteisen valvonnan lisäksi vallan kolmijako-oppiin kuuluu suomalaisessa järjestelmässä olennaisesti siis perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on lakien ennakkollinen valvonta.<sup>146</sup>

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävistä säädetään PeL 74§:ssä, sillä sen mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on kansainvälisestikin tunnettu suomalainen järjestelmä, jollaista muissa EU-maissa ei lähtökohtaisesti ole. Perustuslakivalvonta edellyttää sekä valiokunnan että sen yksittäisten jäsenten riippumattomuutta ulkopuolelta tulevasta painostuksesta. Viime vuosina puoluepoliittisesti motivoituneet yritykset ohjata valiokunnan toimintaa ovat kuitenkin lisääntyneet. Suomen ainutlaatuinen perustuslakivalvonnan järjestelmä toimii vain niin kauan, kun perustuslakivaliokunta nauttii riittävää kunnioitusta eduskunnassa, tuomioistuinlaitoksessa sekä muualla yhteiskunnassa. Perustuslakivaliokunnan harjoittaman ennakkollisen valvonnan vahvuus on ensinnäkin erityisesti sen mahdollisuus hallita oikeuden ja politiikan jännitettä ilman, että ristiriidoista tulisi eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen välisiä. Toiseksi, perustuslakivaliokunnan valvonta on tosiasiallisesti ennakkollista ja

---

<sup>144</sup> European e-Justice: Tuomioistuinjärjestelmät jäsenvaltioissa 18.1.2019.

<sup>145</sup> Eduskunta: Perustuslakivaliokunta.

<sup>146</sup> Tuori 2018, s. 105, 107-108.

täten edistää lakien ja sopimusten hyväksyntää eduskunnassa. Kolmanneksi, Suomen järjestelmän valvonnan ennakkollisuus on ollut etuna myös EU-asioissa.<sup>147</sup>

EU:n perussopimuksia ei sisällöltään tai rakenteeltaan voi rinnastaa valtioiden perustuslakeihin, mutta EU:n perussopimukset vaikuttavat samaan tapaan kuin kansalliset perustuslait EU:n jäsenvaltioissa: ne luovat oikeudelliset puitteet ja perustan unionin toimielimille sekä sen toiminnalle<sup>148</sup>. Perustuslakivalvontaa toteutetaan täten myös EU:n tasolla, sillä Euroopan komissio on se elin, joka valvoo EU:n perussopimusten soveltamista jäsenmaissa. SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio huolehtii, että perussopimuksia sovelletaan sekä valvoo EU:n oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa. Lisäksi SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.

---

<sup>147</sup> Tuori 2018, s. 107-108.

<sup>148</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 68, 71.

## 4 Euroopan unionin suhde jäsenmaihiin

### 4.1 EU:n toiminnan oikeudellinen perusta

#### 4.1.1 EU:n perussopimusten mukaiset arvot ja tavoitteet

EU:n toiminta perustuu oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti EU:n jäsenmaiden demokraattisesti ja vapaaehtoisesti hyväksymiin perussopimuksiin. Perussopimukset ovat EU:n jäsenmaiden kesken tehtyjä sitovia sopimuksia, joissa määritellään EU:n arvot, tavoitteet, EU:n toimielimiä koskevat säännöt ja päätöksentekomenettelyt sekä EU:n ja sen jäsenmaiden väliset suhteet.<sup>149</sup> Perussopimuksissa säännellään EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon rajat sekä luodaan EU:n toimielinten toimivalta. Lisäksi EU:n perussopimuksissa määritellään EU:n oikeudellinen kehys, jonka puitteissa EU:n toimielimet toimeenpanevat EU:n politiikkaa. Perussopimukseen kirjattu oikeus, EU:n perusoikeuskirja sekä EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet muodostavat EU-oikeuden perustana olevien arvojen jälkeen EU:n oikeusjärjestyksen seuraavan tason. Nämä kaikki kuuluvat EU:n primäärioikeuteen eli EU:n tärkeimpiin oikeuslähteisiin. EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet - kuten EU-oikeuden etusija, välitön oikeusvaikutus, suora sovellettavuus, tehokkuusperiaate ja lojaliteettiperiaate – ovat täten EU:n oikeusjärjestyksessä saman tasoisia kuin perussopimukset.<sup>150</sup>

EU:n perustana olevien arvojen noudattaminen ja kunnioittaminen on EU:n toiminnan legitimitietin perusta sekä ehtona sille, että EU:n kansalaiset kokevat EU:n oikeudenmukaiseksi<sup>151</sup>. SEU 2 artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Lisäksi kyseisen artiklan mukaan nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo. EUT:n oikeuskäytännön mukaan SEU 2 artiklan mukaiset periaatteet muodostavat EU:n oikeusjärjestyksen perustan. Periaatteiden keskeistä asemaa korostaa lisäksi SEU 7 artiklan mukainen mahdollisuus pidättää jäsenvaltion perussopimuksen mukaiset oikeudet, jos jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Lisäksi näihin arvoihin ja periaatteisiin sitoutuminen on EU-jäsenyyden edellytys.<sup>152</sup> Jäsenvaltioiden on

---

<sup>149</sup> Euroopan unioni: EU:n perussopimukset.

<sup>150</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 13, 16.

<sup>151</sup> Walkila 2015, s. 791.

<sup>152</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 15.

kunnioitettava EU:n arvoja myös jäsenyyden saamisen jälkeen, jotta jäsenyyden kautta saadut oikeudet – kuten äänestys-oikeus neuvostossa – pysyvät vahingoittumattomina<sup>153</sup>.

Sitä, miksi perussopimukset tekevät EU-jäsenyydestä kumpuavista oikeuksista riippuvaisia EU:n yhteisten arvojen noudattamisesta, voidaan selittää ainakin kahdella perusteella. Ensinnäkin, EU:n päätöksenteon legitimitetti kokonaisuutena vaarantuu, mikäli jäsenvaltio rikkoo EU:n yhteisiä arvoja. Lisäksi se voi mahdollisesti myös estää myöhempien päätösten lainmukaisuuden. Toiseksi, puutteet oikeusvaltiossa aiheuttavat todennäköisesti häiriötä EU:n oikeusjärjestyksen toiminnalle, sillä se perustuu EU:ta ja sen jäsenvaltioita molemminpuolisesti velvoittavaan oikeudelliseen riippuvuussuhteeseen sekä jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen. EU-oikeuden oikeudellinen rakenne perustuu perustavanlaatuisen lähtökohtaan, jossa jokainen jäsenvaltio jakaa ja tunnistaa muiden jäsenvaltioiden jakavan EU:n perustana olevat arvot. Tämä lähtökohta ilmaisee ja oikeuttaa jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen olemassaolon, jossa arvot tunnistetaan ja, jossa kunnioitetaan sitä EU-oikeutta, joka saattaa kyseiset arvot voimaan.<sup>154</sup>

Oikeusvaltiota ei tule kunnioittaa vain EU-jäsenyyden saamisen ja sen säilymisen takia, vaan oikeusvaltiota on myös aktiivisesti edistettävä. SEU 3 artiklassa määritellään EU:n tavoitteet, sillä artiklan 1 kohdan mukaan unionin päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia. Lisäksi SEU 3 artiklan 2 kohdan mukaan unioni tarjoaa kansalaisille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja. SEU 3 artikla sisältää oikeusvaltion edistämisen vaatimuksen, sillä oikeusvaltio kuuluu EU:n arvoihin. Oikeusvaltioperiaate kuuluu siis sekä EU:n arvoihin että niihin päämääriin, joita EU pyrkii tavoittelemaan ja edistämään. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistaminen ei täten ole yksinomaan oikeudellinen tehtävä, vaan sen on osana kaikkien EU:n toimielinten toiminnan pääsuuntausta. EU:n arvojen suojeleminen ja edistäminen määrittävät sen tavan, jolla EU pyrkii saavuttamaan tavoitteensa, käyttämään toimivaltaansa ja, miten sen toimielimet käyttävät valtaansa.<sup>155</sup>

EU:n perustana toimii jäsenvaltioiden luottamus toisiinsa sekä toistensa oikeusjärjestyksiin. Oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen kansallisella tasolla on keskeistä, sillä EU:n kansallisten viranomaisien ja kansalaisten luottamus oikeusvaltioperiaatteen toimivuuteen on tärkeää EU:ta kehitettäessä edelleen SEU 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi, jolla ei

---

<sup>153</sup> Hillion 2016, s. 2.

<sup>154</sup> Hillion 2016, s. 2.

<sup>155</sup> Hillion 2016, s. 2-3.

ole sisärajoja<sup>156</sup>. Luottamus oikeusvaltioperiaatteen toimivuuteen rakentuu ja säilyy vain, mikäli kaikki jäsenmaat kunnioittavat oikeusvaltioperiaatetta<sup>157</sup>. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välinen suhde liittyy kiinteästi siihen, mitkä ovat EU:n toimivaltuudet oikeusvaltion turvaamiseksi jäsenmaissa. Yksi EU-oikeuden keskeisimmistä ominaispiirteistä on sen kyky määrätä vaikutuksistaan ja asemastaan jäsenvaltioissa riippumatta jäsenvaltioiden perustuslaillisista ratkaisuksista kansallisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden väliseen suhteeseen. Tämä ominaispiirre on yksi keskeinen ero EU-oikeuden ja perinteisen kansainvälisen oikeuden välillä. Kuitenkin, koska valtiosääntöiset ratkaisut jäsenmaissa eroavat toisistaan, EU-oikeuden sovellettavuudessa ja valtiosisäisessä asemassa on usein suuriakin eroja jäsenvaltiosta toiseen. Vaikka eroavaisuuksia jäsenmaiden väliltä löytyy, määrittävät EU-oikeuden tasolta kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden välistä suhdetta tietyt oikeudelliset puitteet.<sup>158</sup>

#### 4.1.2 Perus- ja ihmisoikeudet

Oikeusvaltioperiaate ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen voidaan liittää yleisesti kaikkeen demokraattiseen vallankäyttöön. Perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeusvaltioperiaate ovat SEU 2 artiklan mukaisesti EU:n keskeisimpiä perusarvoja ja niihin sitoutuminen on myös EU-jäsenyyden ehto. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on EU:ssa tällä hetkellä suurien paineiden alla, sillä poliittiset muutokset useissa jäsenvaltioissa ovat osoittaneet oikeusvaltioperiaatteeseen ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien perusarvojen noudattamisen puutteelliseksi. Viimeaikaiset poliittiset muutokset ja puutteet useiden EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä aiheuttavat haasteita jäsenvaltioiden täysimääräiseen sitoutumiseen perusoikeuksien toteuttamiseksi.<sup>159</sup>

Erityisesti EU:n perusoikeuskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n yleiset oikeusperiaatteet sääntelevät perus- ja ihmisoikeuksia EU:ssa. Perus- ja ihmisoikeudet eivät täten ole EU:n oikeusjärjestyksestä erillinen osa vaan ne vaikuttavat kaikilla EU-oikeuden alueilla ja niillä on merkitystä EU-oikeutta annettaessa ja sovellettaessa. Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus ilmenee yhä enemmän sekä uutta EU:n tasoista lainsäädäntöä säädettäessä että myös EUT:n toiminnassa, sillä EUT valvoo ja varmistaa niiden toteutumisen.<sup>160</sup> SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan EUT huolehtii siitä, että

---

<sup>156</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 2.

<sup>157</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 2.

<sup>158</sup> Ojanen 2016, s. 86-87.

<sup>159</sup> Walkila 2015, s. 792.

<sup>160</sup> Ojanen 2016, s. 77-79.

perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. SEU 19 artikla 1 kohdan mukaan EUT käyttää toimivaltaansa vain sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat EU-oikeuden soveltamisalan piiriin.

EU:n perustuslaillisessa järjestelmässä perus- ja ihmisoikeudet pääasiassa rajoittavat sekä EU:n toimielinten toimivallan käyttöä sekä jäsenvaltioiden toimintaa silloin, kun ne soveltavat EU-oikeutta. Perus- ja ihmisoikeudet eivät kuitenkaan perusta EU:lle uutta toimivaltaa tai muuten laajenna EU:n sallitun toimivallan aluetta. Ne eivät myöskään vaikuta EU:n ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon.<sup>161</sup> Toimivaltakysymys ilmenee EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklasta, sillä sen 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei luoda yhteisölle ja unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. EUT:n oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että myös EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä asioissa jäsenvaltioiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä niiden omien kansallisten perusoikeuksien että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. EU:n viime vuosina kohtaamat kriisit ovat tehneet perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä yhä ajankohtaisempia. EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistuminen Lissabonin sopimuksen myötä, EU:n suunnitelmat liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä EU:n sisäisen oikeusvaltioperiaate-mekanismien kehittäminen pyrkivät ennen kaikkea vahvistamaan perusoikeussuojaa EU:ssa.<sup>162</sup>

#### 4.1.3 Demokratia Euroopan unionissa

Demokratia sisältyy oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien tavoin SEU 2 artiklan mukaisesti EU:n perustavaa laatua oleviin periaatteisiin, joita jäsenmaat ovat sitoutuneet kunnioittamaan. Lainsäädäntöprosessin demokraattisuuden vaatimus on yksi oikeusvaltiosta seuraavista periaatteista. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen liittyy siis olennaisesti demokratian kunnioittamiseen, sillä demokratiaa ei voi olla, jos oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta. Sama pätee myös päinvastoin, sillä oikeusvaltio ei toteudu, jos demokratiaa ei noudateta. Demokratiaa voidaan suojata vain, jos tuomioistuinlaitos, perustuslakituomioistuimet mukaan lukien, pystyvät takaamaan sananvapauden, kokoontumisvapauden sekä poliittista ja vaaliprosessia ohjaavien sääntöjen täysimääräisen noudattamisen.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Ojanen 2009, s. 1100-1101.

<sup>162</sup> Walkila 2015, s. 807.

<sup>163</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 4.

Jäsenvaltioiden demokratiavaatimuksen lisäksi myös EU:n toiminta perustuu demokratiaan, sillä SEU 10 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan ja Euroopan parlamentti edustaa suoraan kansalaisia unionin tasolla. SEU 10 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioita edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen. Lisäksi SEU 10 artiklan 3 kohdan mukaan kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa ja päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. SEU 9 määrittelee yhdenvertaisuuden periaatteen, sillä sen mukaan unioni noudattaa kaikessa toiminnassaan kansalaistensa yhdenvertaisuuden periaatetta, jonka mukaan sen toimielimet, elimet ja laitokset kohtelevat kansalaisia yhdenvertaisesti. EU:n toimintaa ohjaavat siis kolme demokraattista periaatetta: tasa-arvo, edustus ja osallistuminen. Kuten aiemmin tässä tutkielmassa tuotiin ilmi, EU:n toimielinjärjestelmä eroaa kuitenkin sellaisista demokraattisten valtioiden valtiosääntöisistä järjestelmistä, joissa lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta on erotettu toisistaan vallan kolmijakopin mukaisesti<sup>164</sup>.

EU:ssa on kyse kahdella tasolla toteutuvasta demokraattisesta oikeutuksesta: SEU:n mukainen vaatimus jäsenvaltioiden luonteesta demokratioina sekä suorilla vaaleilla valitun EU-tason kansanedustuslaitoksen, eli parlamentin, osallistuminen päätöksentekoon<sup>165</sup>. EU:n tasoinen edustuksellinen demokratia muodostuu siis sekä välittömästä että välillisestä legitimitetistä. EU:n oma demokraattinen järjestelmä, joka toteutuu sen toimielinten kautta sekä EU:n kansalaisten edustaminen suoraan Euroopan parlamentissa ovat välittömän legitimitetin muotoja. Sen sijaan jäsenmaiden demokraattiset järjestelmät sekä valtion päämiesten jäsenvaltioidensa edustaminen Eurooppa-neuvostossa ovat välillisen legitimitetin muotoja.<sup>166</sup>

Integraation politisoituminen ja muut EU:n kohtaamat vaikeudet ovat kuitenkin johtaneet keskusteltuun EU:n hyväksyttävyydestä ja demokraattisuudesta<sup>167</sup>. Usein EU:ta kuvaillessa sen sanotaan kärsivän niin sanotusta demokratiavajeesta, joka voidaan ilmaista myös demokratian legitimitetin tai poliittisen vastuun puutteena<sup>168</sup>. Sekä EU:n toimielinjärjestelmän että yleisesti koko EU:n sanotaan kärsivän kyseisestä vajeesta. Demokratiavajeella viitataan kansalaisten heikkoihin mahdollisuuksiin vaikuttaa EU:n politiikkaan.<sup>169</sup> EU:n demokratiavajetta perustellaan usein sillä, että EU:ta johtavat

---

<sup>164</sup> Hyvärinen 2013, s. 284.

<sup>165</sup> Jääskinen 2007, s. 450.

<sup>166</sup> Rosas & Armati 2012, s. 129.

<sup>167</sup> Raunio 2014, s. 28.

<sup>168</sup> Rosas & Armati 2012, s. 126.

<sup>169</sup> Raunio 2014, s. 28.



virkamiehet, joita ei ole valittu virkaansa vaaleilla. Sekä EU:n pääasiallisen toimeenpanevan elimen, eli komission jäsenet, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja nimitetään virkaan sen sijaan, että heidät valittaisiin yleisillä vaaleilla. Lisäksi se, että perussopimukset eivät edes velvoita, että kyseisillä yksilöillä olisi vaalien kautta saatu virka heidän omissa jäsenmaissaan, on nähty ongelmallisena.<sup>170</sup>

EU:ssa legitimitietin muodostaminen rakentuu parlamentin ja neuvoston roolien varaan: parlamentti turvaa kansallisten hallitusten intressit, kun neuvosto sen sijaan pyrkii turvaamaan EU:n kansalaisten intressit<sup>171</sup>. Myös parlamentin ja neuvoston sanotaan kuitenkin kärsivän demokratiavajeesta. Parlamentin suhteen ongelmallisena on nähty se, että pienemmillä jäsenmailla on enemmän paikkoja parlamentissa kuin niillä olisi, jos järjestettäisiin Euroopan laajuiset yleiset vaalit tai jos paikkojen kohdentaminen jäsenmaata kohden perustuisi yksinomaan väestön suuruuteen<sup>172</sup>. EU:n parlamentin aseman parantaminen esimerkiksi lainsäädäntövallan lisäämisen suhteen liittyy tietyin tavoin myös pyrkimykseen vastata EU:n toimintaan kohdistuvaan kritiikkiin EU:n toimielinjärjestelmää vaivaavasta demokratiavajeesta<sup>173</sup>. Neuvoston suhteen kritiikki on kohdistunut läpinäkyvyyttä ja monimutkaisuutta päätöksenteon menettelyihin, sekä lakiasäätäviin että toimeenpaneviin menettelyihin<sup>174</sup>.

Demokratiavaje on varsin kiistelty ja monimuotoinen käsite, jonka laajuudesta tai mahdollisista korjauskeinoista ei ole yhteisymmärrystä tutkijoiden tai poliitikkojen keskuudessa. Federalistit kannattavat ylikansallista demokratiaa, kun taas EU:n vastustajat painottavat kansallisen päätöksenteon merkittävyyttä. Kollektiivisen identiteetin puuttumisen takia tutkijat ja poliitikot ovat esittäneet, että EU:n integraation saama kannatus riippuu erityisesti EU:n politiikan tuotoksista eli toisin sanoen EU:n kyvystä toteuttaa kansalaisten etujen mukaista politiikkaa.<sup>175</sup> Perimmäisin argumentti demokratiavajeen olemassaoloa kohtaan on kuitenkin, että demokratia vaatii yhteisen *demoksen* eli yhteenkuuluvuuden tunteen<sup>176</sup>.

#### 4.1.4 EU-politiikka

SEU 13 artiklan mukaan unionilla on toimielinjärjestelmä, jolla pyritään edistämään unionin arvoja, ajamaan unionin tavoitteita, palvelemaan unionin, sen kansalaisten ja jäsenvaltioiden etuja sekä varmistamaan unionin politiikkojen ja toimien johdonmukaisuus, tehokkuus ja jatkuvuus. EU:n

---

<sup>170</sup> Rosas & Armati 2012, 126.

<sup>171</sup> Rosas & Armati 2012, 126-128.

<sup>172</sup> Rosas & Armati 2012, s. 126-127.

<sup>173</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 3.

<sup>174</sup> Rosas & Armati 2012, s. 126-127.

<sup>175</sup> Raunio 2014, s. 28-29.

<sup>176</sup> Rosas & Armati 2012, s. 127.

politiikan luomisessa merkittävimmissä asemassa on Eurooppa-neuvosto, joka SEU 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Neuvosto sen sijaan määrittelee ja sovittaa SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaan yhteen unionin politiikkoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Lisäksi komissio ajaa SEU artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet ja huolehtii, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan. EU:n politiikan suuntaviivat on määritelty perussopimuksissa ja EU:n politiikka määräytyy pääasiassa EU:n arvojen, tavoitteiden ja periaatteiden mukaan. SEUT 7 artiklan mukaan EU varmistaa eri politiikkojensa ja toimiensä välisen johdonmukaisuuden kaikki tavoitteensa huomioon ottaen ja annetun toimivallan periaatetta noudattaen.

Oikeusvaltioperiaate, demokratia sekä perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat EU:n politiikassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden pääalueelle ja oikeus- ja sisäasioiden alaan. EU:n neuvostossa toimii oikeus- ja sisäasioiden neuvosto, joka edustaa jäsenvaltioiden hallituksia. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto käsittelee EU:n oikeus- ja sisäasioita ja tekee kyseisiä aloja koskevia päätöksiä sekä kehittää yhteistyötä ja yhteistä politiikkaa erilaisissa maiden rajat ylittävissä asioissa.<sup>177</sup> Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön laajentaminen ja syventäminen edellyttää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta. Lisäksi yhtenä komission toiminnan poliittisena painopisteenä ja tavoitteena on ylläpitää ja suojata oikeusvaltion periaatteita sekä tehostaa oikeusjärjestelmien yhteistyötä.<sup>178</sup> Oikeusvaltioperiaate valtiosääntöoikeudellisena periaatteena on merkittävästi linkittyneenä valtion poliittisen koneiston toimintaan, sillä oikeusvaltioperiaatteen keskeisenä tavoitteen on rajoittaa poliittisen vallan toimintamahdollisuudet laissa säädettyihin rajoihin. Täten EU:n toteuttama valvonta oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseksi voidaan nähdä puuttumisena myös jäsenvaltioiden harjoittamaan politiikkaan.<sup>179</sup>

EU pyrkii saavuttamaan poliittisia tavoitteitaan perussopimusten EU:lle antaman toimivallan lisäksi muiden oikeudellisesti sitovien normien että myös oikeudellisesti sitomattomien normien kautta. SEUT 288 artiklan 1 kohdan mukaan käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja. EU:n toimivalta kussakin asiassa perustuu oikeudelliseen normiin, esimerkiksi perussopimuksen kohtaan. Oikeudelliset normit määräävät EU:n ja jäsenvaltioiden sekä eri toimielinten suhdetta toimivaltakysymyksessä. Oikeudellisesti sitovia normeja eli ns. hard law -normeja ovat mm. perussopimukset, asetukset, direktiivit ja päätökset. EU voi oikeudellisesti sitovien normien lisäksi antaa oikeudellisesti sitomattomia normeja

---

<sup>177</sup> Euroopan unionin neuvosto: Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto.

<sup>178</sup> Euroopan komissio: Oikeusasiat ja perusoikeudet.

<sup>179</sup> Leppävirta 2016, s. 1109.

eli ns. soft law -kategoriaan kuuluvia normeja.<sup>180</sup> SEUT 288 artiklan 5 kohdan mukaan suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia. Soft law -normit eivät siis ole oikeudellisesti sitovia, mutta niillä on siitä huolimatta käytännön merkitystä. Oikeudellisesti sitomattomia normeja ovat suositusten ja lausuntojen lisäksi esimerkiksi tiedonannot, julistukset, päätöslauselmat ja suuntaviivat.<sup>181</sup> Vaikka soft law -normit ovat lähinnä poliittisluonteisia, voivat ne kuitenkin saada myös oikeudellista merkitystä. Soft law -normeilla voi olla vaikutusta esimerkiksi tulkittaessa EU:n perussopimuksen tiettyä artiklaa. Lisäksi tällainen normi voi tulla kyseeseen sellaisissa tilanteissa, joissa EU:lla ei ole toimivaltaa sitovan säädöksen antamiseen. Oikeudellisesti sitomaton normi voidaan osoittaa myös tietyille jäsenvaltioille. Vaikka oikeudellisesti sitomattomalla normilla ei pääsääntöisesti ole jäsenvaltiota sitovaa oikeusvaikutusta, voi sillä tästä huolimatta olla merkittävä käytännön vaikutus toimintaan.<sup>182</sup>

Esimerkiksi komission tiedonanto uudeksi toimintakehykseksi oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi kuuluu juurikin oikeudellisesti sitomattomiin normeihin. Vaikka kyseessä ei olekaan oikeudellisesti sitova normi, on komission tiedonanto saanut merkittävän aseman oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa jäsenvaltioissa silloin, kun niiden epäillään loukkaavan oikeusvaltioperiaatetta eikä SEU 7 artiklan mekanismeille ole vielä perusteita. Tiedonanto koskee erittäin poliittista kysymystä ja sillä pyritään vaikuttamaan ei-toivottuun poliittiseen kehitykseen jäsenvaltioissa. Kyseinen tiedonanto sai varsin kriittisen vastaanoton joissakin jäsenvaltioissa, erityisesti Puolassa, sekä EU:n neuvoston oikeudellisen yksikön<sup>183</sup> lausunnossa<sup>184</sup>, mutta reaktioista huolimatta tiedonannon mukaisia toimia on jo aloitettu.<sup>185</sup> Komission toimintamahdollisuuksien oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen ja edistämisen suhteen voidaan katsoa tiedonannon antamisen jälkeen vahvistuneen.

EU:n arvojen suojeleminen on keskiössä myös EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, sillä SEU 21 artiklan 1 kohdan mukaan unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtajuutuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä YK:n peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan

---

<sup>180</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 23.

<sup>181</sup> Ojanen 2016, s. 50.

<sup>182</sup> Finlex: Lainlaatijan EU-opas - EU-oikeus osana Suomen oikeusjärjestystä: 1.3.4 Ohjeluonteiset instrumentit.

<sup>183</sup> Oikeudellinen yksikkö toimii neuvoston pääsihteeristön yhteydessä. Oikeudellinen yksikkö antaa neuvostolle ja sen komiteoille lausuntoja, joilla pyritään varmistamaan säädösten lainmukaisuus. Ks. Euroopan unionin neuvosto: Neuvoston pääsihteeristö 2019.

<sup>184</sup> Euroopan unionin neuvosto: Oikeudellisen yksikön kannanotto – Komission tiedonanto uudesta EU:n toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi – yhteensopivuus perussopimusten kanssa 27.5.2014.

<sup>185</sup> Leppävirta 2016, s. 1108.

toteuttamisessa EU:n tehtävänä on muun muassa EU:n yhteisten arvojen, perusetujen ja riippumattomuuden turvaaminen sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden turvallisuuden parantaminen ja demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden edistäminen.<sup>186</sup>

## 4.2 EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittävät oikeudelliset puitteet

### 4.2.1 EU-oikeuden etusijaperiaate

EU-oikeuden perusperiaatteita ei ole määritelty EU:n perussopimuksissa, vaan ne ovat muotoutuneet EUT:n oikeuskäytännössä, jossa EUT on vahvistanut ne<sup>187</sup>. EU-oikeudella on etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa. EU-oikeuden etusija on kansallisiin oikeuksiin nähden ehdoton, sillä se koskee sekä kaikkia EU:n primaarioikeuden velvoittavia säädöksiä että kaikkia EU:n sekundaarioikeuden velvoittavia säädöksiä.<sup>188</sup> EU-oikeuden mukainen etusijaperiaate koostuu EU:n oikeusjärjestyksen itsenäisyydestä, sen *sui generis*-luonteesta<sup>189</sup> sekä EU:lle luovutetun toimivallan turvaamisesta<sup>190</sup>. EU-oikeuden etusija ristiriitatilanteessa kansalliseen oikeuteen nähden on siis kehittynyt EUT:n oikeuskäytännössä ja se ulottuu lähtökohtaisesti kaikkeen EU-oikeuteen<sup>191</sup>. EUT määritteli EU-oikeuden etusijan periaatteen ensimmäistä kertaa tapauksessa 6/64 Costa v. Enel<sup>192</sup>. EUT määritteli kyseisessä ennakkoratkaisussaan etusijaperiaatteen sisällön ja perusteli tuomiotaan muun muassa sillä, että jäsenvaltiot ovat ETY:n perustamissopimuksella<sup>193</sup> rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan ja luoneet sellaisen säännösten, jota sovelletaan jäsenmaiden kansalaisiin sekä jäsenvaltioihin itseensä. Ennakkoratkaisun mukaan yhtäkään kansallista säännöstä ei voida asettaa tuomioistuimessa etusijalle perustamissopimukseen perustuvaan oikeuteen nähden.<sup>194</sup>

---

<sup>186</sup> Borchardt 2016, s. 55.

<sup>187</sup> EUR-lex: Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus 2010.

<sup>188</sup> EUR-lex: Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus 2010.

<sup>189</sup> EU:n oikeusjärjestyksen *sui generis*-luonteella tarkoitetaan, että EU ei ole kansaan perustuva valtio eikä se ole myöskään jäsenvaltioiden joukko tai oma oikeusjärjestyksensä, vaan se on sisällytetty jokaisen jäsenvaltion oikeusjärjestykseen. Ks. Puumalainen 2018, s. 18, 60.

<sup>190</sup> Puumalainen 2018, s. 121.

<sup>191</sup> Ojanen 2016, s. 61, 66.

<sup>192</sup> Tapauksessa Costa v. Enel italialainen tuomioistuin oli pyytänyt EUT:lta ennakkoratkaisua ETY:n perussopimuksen suhteesta perussopimusta myöhemmin voimaan tulleeseen italialaisen lain säännökseen ristiriitatilanteessa. EUT:n antaman tuomion mukaan EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisessä ristiriitatilanteessa on annettava etusija EU-oikeudelle. Ks. Asia 6-64 Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964, s. 216-218.

<sup>193</sup> ETY:n perustamissopimus allekirjoitettiin Rooman sopimuksella vuonna 1957. Rooman sopimuksella EU-oikeus tuli osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Ks. Euroopan parlamentti: Tietoa parlamentista – Rooman sopimus (ETY); Puumalainen 2018, s. 62.

<sup>194</sup> Asia 6-64 Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964, s. 217-218.

Myöhemmässä EUT:n oikeuskäytännössä<sup>195</sup> täsmennettiin etusijaperiaatteen sisältöä ja sen nojalla EU-oikeuden etusija toteutuu myös suhteessa kansallisiin perustuslakeihin sekä perustuslakien takaa-  
miin perusoikeuksiin. EU-jäsenmaiden kansallisten tuomareiden velvollisuutena on syrjäyttää perus-  
tuslaki mukaan lukien kaikki sellaiset kansalliset säännökset, jotka ovat ristiriidassa EU-oikeuden  
kanssa. Etusijaperiaate on voimassa riippumatta kansallisen säännöksen antamisen ajankohdasta tai  
normihierarkkisesta asemasta. Täten periaate koskee myös EU-oikeuden suhdetta kansallisiin perus-  
tuslakeihin ja ulottuu myös sellaisiin kansallisiin säännöksiin, jotka on annettu asianomaista EU-  
säännöstä myöhemmin.<sup>196</sup>

Kaikkien kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten velvollisuutena on EU-oikeuden etusijan pe-  
riaatteen toteuttaminen. EU-oikeuden etusijan oikeusvaikutuksena ei ole EU-oikeuden kanssa risti-  
riitaisen kansallisen säännöksen kumoutuminen tai mitätöityminen, vaan kansallisen säännöksen so-  
veltamiskelvottomuus yksittäisessä ratkaisutilanteessa. Kansallisen oikeuden ristiriita EU-oikeuden  
kanssa yksittäisessä ratkaisutilanteessa saattaa kuitenkin saada aikaan tarpeen muuttaa tai jopa ku-  
mota EU-oikeuden vastaiseksi tulkittu kansallinen oikeussäännös. Kansallisen säännöksen muutta-  
minen tai kumoaminen on lainsäätäjän asia, eikä kansallisen tuomioistuimen tai viranomaisen asia.<sup>197</sup>  
Mikäli jäsenvaltiot eivät noudata EU-oikeuden ensisijaisuuden periaatetta, voi EUT määrätä niitä  
vastaan seuraamuksia perussopimusten mukaisten kanteiden, erityisesti jäsenyysvelvoitteen noudat-  
tamatta jättämistä koskevien SEUT 258-260 artiklojen mukaisen kanteen, perusteella<sup>198</sup>.

Vaikka EU-oikeuden etusijaperiaatteella onkin vakiintunut ja selvä asema EUT:n oikeuskäytännössä,  
ei kaikkien jäsenmaiden tuomioistuimissa tai muissa lainkäyttöelimissä ole kuitenkaan täysin hyväk-  
sytty EUT:n linjauksia. Kansalliset tuomioistuimet ovat kyseenalaistaneet erityisesti EU-oikeuden ja  
kansallisen perustuslain välisen suhteen sekä sen, kenen oikeutena on viime kädessä valta päättää,  
mikä on jäsenvaltioissa pätevää ja soveltamiskelpoista oikeutta. Useissa jäsenvaltioissa on nähty on-  
gelmana etusijan ehdottomuus jäsenmaiden perustuslakiin palautuviin perusteisiin, kuten perusoi-  
keuksiin, täysivaltaisuuteen ja muihin valtiosäännön perusratkaisuihin. Perimmäisenä kysymyksenä

---

<sup>195</sup> EU-oikeuden ensisijaisuudesta Ks. Asia 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, tuomio 17.12.1970; Kansallisten tuomareiden roolista, kansallisen lain voimaan tulon ajan-  
kohdasta ja etusijaperiaatteen asemasta perustuslakiin nähden Ks. Asia 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, tuomio 9.3.1978; Näiden molempien tuomioiden voidaan katsoa ilmentävän EU-oikeuden etusijan  
ehdottomuutta suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin perustuslakeihin. Ks. Puumalainen 2018, s. 67.

<sup>196</sup> Jääskinen 2007, s. 354, 370.

<sup>197</sup> Ojanen 2016, s. 88-89.

<sup>198</sup> EUR-lex: Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuus 2010.

on ollut se, kenellä on viime kädessä toimivalta tehdä päätös siitä, millä edellytyksillä EU-oikeus on voimassaolevaa ja soveltamiskelpoista oikeutta jäsenmaissa.<sup>199</sup>

Etusijaperiaate kuuluu kuitenkin EU-oikeuden ytimeen, sillä jäsenvaltiot ovat sitoutuneet sen noudattamiseen joko nimenomaisesti EU-liittymissopimuksissa tai konkludenttisesti vastustamatta nimenomaisesti sen kehittymistä EUT:n oikeuskäytännössä. Tästä huolimatta jäsenvaltiot ovat eri tavoin rajoittaneet valtiosäännöissään etusijaperiaatteen vaikutusta, eikä sitä täten ole sellaisenaan hyväksytty EUT:n vahvistamassa muodossa. EU-oikeuden etusijaperiaatteen merkitystä jäsenvaltioiden kansallisissa valtiosäännöissä on voitu kuvata puutteellisesti tai epäselvästi esimerkiksi sivuuttamalla etusijaperiaatteen ulottuminen myös perustuslakiin tai tehty perustuslakiin nimenomaisia toimivallan luovutusta EU:lle koskevia rajoituksia. Tällaiset rajoitukset määrittävät esimerkiksi toimivallan siirron ehdottomia rajoja, kuten jäsenvaltioiden kansallisten valtiosääntöjen ydintä, joka voi olla koske maton tai, jota voidaan muuttaa vain perustuslakia muuttamalla. Rajoitusperusteet ilmentävät etusijaperiaatteen kannalta sellaista valtiosäännön ydinsisältöä, johon etusijaperiaatetta ei lähtökohtaisesti ja periaatteellisella tasolla olla valmiita soveltamaan. Kyseisiä rajoituslausekkeita on useiden EU:n jäsenvaltioiden kansallisissa perustuslaeissa. Jäsenvaltioiden perustuslakien rajoituskriteerit eivät kuitenkaan sellaisinaan ja suoraan voi syrjäyttää etusijaperiaatetta, sillä etusijaperiaate liittyy päteväällä tavalla EU:lle luovutettuun toimivaltaan ja toimivallan perusteella säädettyjen ja lainmukaisten EU-normien aseman turvaamiseen kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.<sup>200</sup>

EU-oikeuden etusijaperiaate liittyy kiinteästi oikeusvaltioperiaatteen turvaamistoimien toteuttamiseen, sillä esimerkiksi SEU 7 artiklan mekanismeja voidaan soveltaa EU-oikeuden soveltamisalan lisäksi myös yksittäisten jäsenvaltioiden itsenäisen toiminnan alaan kuuluvaan rikkomukseen. SEU 7 artiklan mukaisilla mekanismeilla annettiin EU:lle valtuus toimia jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla sellaisissa tilanteissa, joissa arvoja loukataan jatkuvasti ja vakavasti<sup>201</sup>. Etusijaperiaatteen mukaisesti EU saa SEU 7 artiklan mukaisten mekanismien kautta oikeusperustan esimerkiksi jäsenvaltioiden perustuslailliseen tilanteeseen puuttumiseen. Myös SEUT 258-260 artikloilla voidaan puuttua esimerkiksi jäsenvaltioiden perustuslaillisen elimen antamaan uudistukseen etusijaperiaatteen nojalla silloin, kun jäsenvaltio rikkoo EU:n lainsäädännön asettamia velvoitteita<sup>202</sup>. Vaikka EU:n toimivalta ja oikeusperusta turvaamistoimien toteuttamiseen etusijaperiaatteen nojalla onkin

---

<sup>199</sup> Ojanen 2016. s. 90, 133-134

<sup>200</sup> Puumalainen 2018, s. 145.

<sup>201</sup> Euroopan yhteisöjen komissio: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta – Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen 2003, s. 5; Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Perusoikeuksien suojele EU:ssa 2018, s. 3.

<sup>202</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 24.

periaatteellisella tasolla olemassa, on useiden jäsenvaltioiden ja EU:n välillä edelleen perustavaa laatua oleva ristiriita siitä, ulottuuko etusijaperiaate tavallisten lakien lisäksi myös kansallisiin perustuslakeihin.

#### 4.2.2 Välitön oikeusvaikutus ja suora sovellettavuus

Etusijaperiaate on kiinteästi sidoksissa välittömän oikeusvaikutuksen periaatteeseen sekä suoran sovellettavuuden periaatteisiin, sillä näiden kahden periaatteen kautta EU-oikeus saa voimansa. EUT:n oikeuskäytännöstä ilmenee, että välittömän oikeusvaikutuksen saavat tai suoraan sovellettavat EUnormit voivat saada etusijan suhteessa kansalliseen normiin.<sup>203</sup> EU-oikeus on osa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä ja kansalaisilla on oikeus vedota EU-oikeuteen suoraan kansallisissa tuomioistuimissa. EU-oikeuden normin suora sovellettavuus on asetuksien ominaispiirre, joka merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden on ilman implementointia sovellettava asetusta sellaisenaan ja suoraan.<sup>204</sup> Toisin sanoen, jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia ovat sellaiset EU-oikeuden normit, joita ei tarvitse muuntaa kansalliseksi oikeudeksi, jotta ne saisivat oikeusvaikutuksia jäsenvaltioissa. Suoralla sovellettavuudella tarkoitetaan, että EU-oikeuden normi on voimassa ja EU:n toimielinten sekä jäsenvaltioiden on sitä sovellettava.<sup>205</sup>

Välittömän oikeusvaikutuksen periaate on kehittynyt EU-oikeuden etusijaperiaatteen tavoin EUT:n oikeuskäytännössä. EUT muotoili välittömän oikeusvaikutuksen periaatteen ensimmäisen kerran vuonna 1963 antamassaan tuomiossa tapauksesta Van Gend & Loos<sup>206</sup>. Tuomiossaan Van Gend & Loos EUT heijasti lisäksi selvästi oikeusvaltion tärkeyttä toteamalla, että Euroopan talousyhteisö muodostaa uuden oikeusjärjestyksen, jonka edistämiseksi jäsenmaat ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan<sup>207</sup>. EU-oikeuden suora sovellettavuus koskee vain asetuksia, mutta EU-oikeuden välitön oikeusvaikutus voi sen sijaan tiettyjen edellytysten täytyessä koskea asetusten ohella myös perussopimuksen artikloita, EU:n toimielinten päätöksiä tai säädöksiä, yleisiä oikeusperiaatteita sekä EU:n solmimia kansainvälisiä oikeudellisia sopimuksia.<sup>208</sup>

Välitön oikeusvaikutus ilmentää EU-säännösten vaikutuksia yksityisten subjektien eli kansalaisten ja yritysten näkökulmasta, sillä se määrittelee ne edellytykset, joiden mukaan yksityiset subjektit

---

<sup>203</sup> Rosas & Armati 2012, s. 76.

<sup>204</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 55, 57.

<sup>205</sup> Rosas & Armati 2012, s. 76.

<sup>206</sup> Tapauksessa Van Gend & Loos oli kyse siitä, oliko ETY:n perustamissopimuksen 12 artiklalla sellaisia valtionsisäisiä oikeusvaikutuksia, että yksityiset voivat vedota kyseisen artiklan perusteella yksilöllisiin oikeuksiin, joita tuomioistuimen on suojeltava. Ks. Asia 26/62, Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963, s. 164.

<sup>207</sup> Asia 26/62, Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963, s. 167.

<sup>208</sup> Ojanen 2016, s. 72-73.

pystyvät vetoamaan EU-säädöksiin ja niiden perusteella saada oikeussuojaa suhteessa viranomaisiin tai toisiin yksityisiin.<sup>209</sup> Yksityinen subjekti voi siis vedota perussopimuksen säännökseen tai muuhun EU-säädöksen säännökseen silloin, kun sillä katsotaan olevan välitön oikeusvaikutus. Perussopimuksen säännöksellä tai EU-säädöksen säännöksellä katsotaan olevan välitön oikeusvaikutus silloin, kun sen on riittävän selvä ja täsmällinen sekä ehdoton.<sup>210</sup>

#### 4.2.3 Tehokkuusperiaate ja lojaliteettiperiaate

Edellä mainitut periaatteet ovat keinoja, joilla voidaan taata EU-oikeuden tehokas ja yhtenäinen valtionsisäinen toteutuminen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa EU-oikeuden noudattaminen on tappelut hallintoviranomaisen tai kansallisen lainsäätäjän toimesta. Tehokkuusperiaate edellyttää, että sekä jäsenvaltioiden kansallisten oikeussuojakeinojen että prosessinormien on tosiasiallisesti taattava yksikön oikeuksien ja oikeusturvan tehokas toteutuminen. Tehokkuusperiaatteesta on käytännössä monesti seurannut kaikkein pisimmälle meneviä vaatimuksia kansallisten prosessinormien soveltamiselle niissä oikeustapauksissa, jotka kuuluvat EU-oikeuden soveltamisalaan. Tätä perustelee ensinnäkin se, että periaate merkitsee jäsenvaltioille yleistä velvollisuutta sekä tulkita että soveltaa kansallista prosessinormistoa siten, että EU-oikeuden ja yksilöiden oikeussuojan tehokkaalle toteutumiselle on tarpeeksi todellisia edellytyksiä.<sup>211</sup> Komissio on korostanut tehokkuusperiaatteen tärkeyttä oikeusvaltion keskeisten osatekijöiden osana erityisesti perustuslakituomioistuinjärjestelmän tehokkuuden osalta<sup>212</sup>.

EU:n ja jäsenvaltioiden suhdetta sääntelee lisäksi SEU 4 artiklan 3 kohdan mukainen yhteistyö- ja lojaliteettiperiaate, joka EUT:n oikeuskäytännön mukaan sitoo kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia niiden toimivallan rajoissa<sup>213</sup>. SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan unioni ja jäsenvaltiot vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myös toteutettava kaikki yleiset ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Lisäksi SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on

---

<sup>209</sup> Jääskinen 2007, s. 364.

<sup>210</sup> Finlex: Lainkirjoittajan opas – Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet: 6.1.2 Vilpittömän yhteistyön periaate.

<sup>211</sup> Ojanen 2016, s. 68, 103.

<sup>212</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 17.

<sup>213</sup> Ojanen 2016, s. 67.



tuettava unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.

Kyseisen artiklan 3 kohta sisältää siis sekä positiivisen että negatiivisen ulottuvuuden. Positiivisen ulottuvuuden mukaan jäsenvaltioiden velvollisuutena on toteuttaa jokainen yleis- tai erityistoimenpide, joka on aiheellinen jäsenyysvelvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Negatiivinen ulottuvuus sen sijaan velvoittaa jäsenvaltioita pidättäytymään sellaisista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa perussopimuksen tavoitteiden saavuttamisen.<sup>214</sup> Yhteistyö- ja lojaliteettiperiaate perustuu ajatukseen, jonka mukaan EU:n laisessa monikerroksisessa poliittisessa järjestelmässä järjestelmän toimivuus edellyttää, että kaikki osapuolet pyrkivät vilpittömästi yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen<sup>215</sup>. Vilpittömän yhteistyön vaatimus liittyy kiinteästi myös oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen. Jäsenvaltioiden valtioelinten tehtävänä on ylläpitää oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyviä periaatteita ja lisäksi jäsenvaltioilla on velvollisuus tehdä vilpittömästi yhteistyötä oikeusvaltiosta seuraavien periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi. Komissio on lisäksi korostanut valtioelinten vilpittömän yhteistyön periaatteen tärkeyttä esimerkiksi Puolan oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuneiden ongelmien korjaamiseksi<sup>216</sup>. Komissio odottaa uuden EU:n toimintakehyksen piirissä olevan jäsenvaltion tekemän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti yhteistyötä komission kanssa koko prosessin ajan<sup>217</sup>.

#### 4.2.4 Keskinäisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteet

Keskinäisen luottamuksen periaatteen ajatuksena on, että jäsenvaltioiden on voitava olettaa EU-oikeutta soveltaessaan, että myös muut jäsenvaltiot noudattavat perussopimusten takaamia oikeuksia. Jäsenvaltioiden ei tule poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta ottaa selvää, onko toinen jäsenvaltio tosiasiaassa kunnioittanut konkreettisissa tapauksissa EU:n takaamia oikeuksia. Jäsenvaltioiden on pystyttävä luottamaan toisiinsa ja myös toistensa oikeusjärjestelmiin soveltaessaan EU-oikeutta ja pannessaan sitä täytäntöön. Keskinäisen luottamuksen periaate joutuu suurimman paineen alla erityisesti perusoikeusherkillä alueilla, jollaisina voidaan pitää suurinta osaa oikeus- ja sisäasioihin kuuluvista aloista. Jäsenmaiden on voitava keskinäisen luottamuksen periaatteen perusteella luottaa järjestelmän toimivuuteen ja toistensa oikeusjärjestelmiin.<sup>218</sup> Komissio on katsonut oikeusvaltion

---

<sup>214</sup> Ojanen 2016, s. 67.

<sup>215</sup> Jääskinen 2007, s. 352.

<sup>216</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 1, 12.

<sup>217</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 8.

<sup>218</sup> Walkila 2017, s. 796-797.

kunnioittamisen olevan olennaista, jotta EU:n oikeus- ja sisäasioiden alalla syntyy keskinäistä luottamusta jäsenvaltioiden välille<sup>219</sup>.

Keskinäisen luottamuksen periaate liittyy ns. vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. SEUT 67 artiklan 1 kohdan mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä. EU:ssa tapahtuva oikeudellinen yhteistyö perustuu tuomioistuinten antamien tuomioiden ja muiden oikeusviranomaisten tekemien päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteella tarkoitetaan, että jokaisessa jäsenvaltiossa tunnustetaan toisten jäsenvaltioiden viranomaisien tekemät päätökset. Kyseiset päätökset voidaan periaatteen mukaisesti panna toimeen toisessa jäsenvaltiossa.<sup>220</sup> Oikeusvaltioperiaatteen merkitystä on korostettu osana vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, sillä vastavuoroisen tunnustamisen periaate on EU:n oikeusalan perustavanlaatuinen periaate, joka perustuu erityisesti jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle. EU-oikeuden kautta syntyneen tiiviin vuorovaikutuksen myötä oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvat kriisit jäsenvaltioissa vaikuttavat kaikkiin muihinkin jäsenvaltioihin.<sup>221</sup> Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on olennaista vastavuoroisen tunnustamisen suhteen lisäksi siksi, että se edesauttaa yksityis- ja rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön tuloksellisuutta<sup>222</sup>.

#### 4.3 EU-oikeuden mukainen toimivallanjako

##### 4.3.1 EU:n toimivaltaa määrittävät periaatteet

SEU 5 artikla määrittelee EU:n toimivallan käyttöä rajoittavat periaatteet. SEU 5 artiklan 1 kohdan mukaan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti ja unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. SEU 5 artiklan 2 kohta määrittelee EU:n annetun toimivallan periaatteen rajat, sillä sen mukaan unioni toimii annetun toimivallan periaatteen mukaisesti ainoastaan sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Euroopan unionin toimivalta määräytyy siis

---

<sup>219</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 42.

<sup>220</sup> Oikeusministeriö: EU- ja kansainväliset asiat - Oikeusasiat EU:ssa.

<sup>221</sup> Leppävirta 2016, s. 1112.

<sup>222</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 42.

annetun toimivallan periaatteen mukaisesti siten, että EU:n toimivalta voi olla yksinomaista, jaettua tai täydentävää toimivaltaa<sup>223</sup>.

Annetun toimivallan periaate määrittää EU:n toimivallan asiallista laajuutta eli sitä, millaisissa kysymyksissä ja millaisiin toimenpiteisiin EU voi ryhtyä tavoitteidensa toteuttamiseksi<sup>224</sup>. Toimivalta, jota ei perussopimuksissa ole erikseen annettu EU:lle, kuuluu jäsenvaltioille. Tästä seuraa, että EU voi antaa sitovaa lainsäädäntöä ainoastaan silloin, jos jäsenvaltiot ovat perussopimuksissa antaneet siihen oikeuden. Jos jäsenvaltiot eivät ole antaneet EU:lle oikeutta antaa lainsäädäntöä, kuuluu toimivalta lainsäädännön antamiseen jäsenvaltioille. Täten kaiken EU:n lainsäädäntötoiminnan on perustuttava perussopimuksissa annettuun toimivaltaan. Annetun toimivallan periaatteen kautta määritellään EU:n toimivallan laajuus, mutta toimivallan käytön sisältö sen sijaan määritellään toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kautta.<sup>225</sup>

Jäsenvaltiot ovat annetun toimivallan periaatteen mukaisesti antaneet perussopimuksissa EU:lle toimivaltaa tietyissä asioissa. SEU 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti EU toimii sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Voidaan siis katsoa, että SEU 7 artiklan mukaiset mekanismit sekä SEUT 258 mukainen menettely perustuvat perussopimuksissa EU:lle annettuun toimivaltaan. SEU 7 artikla antaa EU:lle oikeusperustan aloittaa artiklan mukaiset menettelyt jäsenvaltiota kohtaan, mikäli se katsoo, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa oikeusvaltioperiaatetta. SEUT 258 sen sijaan antaa EU:lle oikeuden rikkomusmenettelyn aloittamiseen, jos jäsenvaltio rikkoo tiettyä EU:n lainsäädännön säännöstä.

SEU 5 artiklan 1 kohdan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet rajoittavat EU:n toimivaltaa erityisesti EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan unioni toimii toissijaisuusperiaatteen mukaisesti aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin, kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. SEU 5 artiklan 4 kohdan mukaan unionin toiminnan sisältö ja laajuus eivät saa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

---

<sup>223</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 38.

<sup>224</sup> Tiilikainen, Helander & Heliskoski 2005, s. 34.

<sup>225</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 38, 41.

Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan, että EU voi sen yksinomaiseen toimivaltaan kuulumattomilla aloilla toimia ainoastaan silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa kansallisesti saman toiminnan tavoitteita. Toisin sanoen toissijaisuusperiaate ei koske niitä asioita, joissa EU:lla on yksinomainen toimivalta, vaan periaatetta noudatetaan jaetun toimivallan alaan kuuluvissa asioissa. Toissijaisuusperiaate edellyttää lisäksi, että päätökset tulisi pääsääntöisesti tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia. Tällöin EU voi toimia vain siinä tapauksessa, että tarpeelliset toimet voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia saavuttaa paremmin EU:n tasolla kuin kansallisella tasolla. Toissijaisuusperiaate edellyttää siis kahden kriteerin täyttymistä: toiminnan tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja ne on mahdollista saavuttaa paremmin EU-tasolla. Näiden kummankin kriteerin on täytyttävä, jotta EU voi toimia. Kansalliset parlamentit ja alueiden komitea valvovat EU-instituutioiden ja jäsenvaltioiden hallitusten lisäksi toissijaisuusperiaatteen noudattamista. Etenkin jäsenvaltioiden parlamenttien rooli kyseisessä poliittisessa valvonnassa on keskeinen. Suomessa valvontaa toteuttaa eduskunta.<sup>226</sup> EU:n on toimittava toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, silloin kun se käynnistää toimia jäsenmaita kohtaan oikeusvaltion turvaamisen ja edistämisen varmistamiseksi.

Suhteellisuusperiaate sen sijaan edellyttää, että EU:n toiminnan sisältö ja toiminnan muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen. EU:n toimenpiteet eivät täten saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi ja, mikä on niihin soveltuvaa. Lisäksi suhteellisuusperiaate edellyttää, että silloin, kun voidaan valita useamman tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava sellainen toimenpide, joka on vähiten rajoitettava ja, josta johtuvat haitat eivät ole liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.<sup>227</sup> EU:n on täten varmistettava, että sen toimenpiteet oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi ovat oikeassa suhteessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin yleisiin edellytyksiin jäsenvaltioissa.

EU:n toimivalta määräytyy siis SEU 5 artiklan mukaan kolmen periaatteen mukaisesti: annetun toimivallan periaatteen, toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. SEU 5 artiklan mukaiset periaatteet rajoittavat EU:n toimivallan käyttöä, mutta annetun toimivallan periaate rajoittaa myös jäsenvaltioiden toimivaltaa. Kun EU on käyttänyt annettua toimivaltaansa ja antanut säädöksiä EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla, rajoittaa tämä jäsenvaltioiden kansallista

---

<sup>226</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 42.

<sup>227</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 42.

lainsäädäntövaltaa: kansalliset lainsäätäjät eivät saa antaa säädöksiä sellaisella alalla, jonka EU on jo säännellyt tyhjentävästi, eivätkä antaa EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia säännöksiä.<sup>228</sup>

#### 4.3.2 EU:n toimivalta

Toimivallan jako EU:n ja jäsenvaltioiden välillä on yksi EU-oikeuden ja yleisesti EU:n ominaispiirteistä. Toimivallanjako EU:ssa on laajempaa ja syvempää kuin muissa kansainvälisissä organisaatioissa, sillä se ulottuu aina jäsenvaltioiden kansallisen suvereniteetin ydinalueille asti.<sup>229</sup> EU-oikeuden mukainen toimivallanjako jakaantuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 artiklan 1, 2 ja 5 kohdan mukaisesti EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan sekä EU:n toimivaltaan toteuttaa tietyillä aloilla ja perussopimuksissa määrätyn edellytyksin jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia. Perussopimuksissa jäsenvaltioiden EU:lle antaman toimivallan käyttö on keskeinen keino, jonka avulla EU pyrkii saavuttamaan tavoitteensa<sup>230</sup>.

SEUT 3 artiklan mukaan EU:lla on yksinomainen toimivalta seuraavilla aloilla: tulliliitto; sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen; niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro; meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa ja; yhteinen kauppapolitiikka. SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan, kun perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. EUT:n oikeuskäytännön mukaan EU:n toimivallan olemassaolo tulee aina määritellä yksilöimällä asianmukainen oikeusperusta. Lisäksi asianmukaisen oikeusperustan määrittäminen on EU:n lainsäädäntötyössä aina poliittinen kysymys.<sup>231</sup>

#### 4.3.3 EU:n ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta

SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan, kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on päättänyt lakata käyttämästä omaansa. EU:n toiminta täten rajoittaa jaetun toimivallan alueella

---

<sup>228</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 41.

<sup>229</sup> Ojanen 2016, s. 22.

<sup>230</sup> Tiilikainen, Helander & Heliskoski 2005, s. 33.

<sup>231</sup> Leppävirta 2016, s. 1115-1116.

jäsenvaltioiden toimivaltaa, sillä jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa vain silloin, kuin EU ei ole käyttänyt omaa toimivaltaansa. Tämä tarkoittaa, että silloin, kun EU on käyttänyt toimivaltaansa, jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa sellaisia toimia, jotka ovat yhteen sopimattomia EU:n toimien kanssa. Lisäksi jäsenvaltioilla ei ole oikeutta toteuttaa sellaisia toimia, jotka haittaisivat EU:n antamien säästöjen toteutumista, vaikka alaa ei olisi säännelty tyhjentävästi.<sup>232</sup>

SEUT 4 artiklan 1 kohdan mukaan EU:lla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksissa toimivaltaa, joka ei koske SEUT 3 ja 6 artiklassa tarkoitettuja aloja. SEUT 4 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa sovelletaan seuraavilla pääaloilla: sisämarkkinat; sosiaalipolitiikka SEUT:sta määriteltyjen näkökohtien osalta; taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta; ympäristö; kuluttajansuoja; liikenne; Euroopan laajuiset verkot; energia; kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset SEUT:sta määriteltyjen näkökohtien osalta sekä; vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. SEUT 4 artiklan mukaan perussopimuksissa annettu toimivalta on pääsääntöisesti aina jaettua toimivaltaa, ellei toimivallasta ole erikseen SEUT:ssa määrätty, jolloin toimivalta kuuluu EU:n yksinomaiseen tai jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan<sup>233</sup>.

Oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen sisältyy EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan, sillä se on osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, joka kuuluu jaetun toimivallan alaan. Tällöin SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat käyttää kyseisellä alalla toimivaltaansa vain silloin, kun EU on päättänyt olla käyttämästä omaansa. EU:n toimivaltaa jaetun toimivallan alalla sen sijaan rajoittaa toissijaisuusperiaate, jota EU:n on noudatettava oikeusvaltioperiaatteen turvaamis- ja edistämiskeinoja toteuttaessaan. Vapaus-, turvallisuus- ja oikeusasioden alalla pyritään vahvistamaan oikeusvaltioperiaatteen sekä ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamista. Lissabonin sopimuksen myötä EU:ssa alettiin korostamaan yhtä enemmän vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamista, sillä sopimus toi mukanaan useita tärkeitä uudistuksia, kuten tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen päämäärät sisältyvät SEUT 67 artiklaan.<sup>234</sup> SEUT 67 artiklan 1 kohdan mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.

---

<sup>232</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 40.

<sup>233</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 41.

<sup>234</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue: yleiset näkökohdat 2018, s. 1-2.

#### 4.3.4 EU:n tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimet

Lisäksi SEUT 6 artiklan mukaan unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. SEUT 6 artiklan mukaan nämä toimet koskevat Euroopan tasolla seuraavia aloja: ihmisten terveyden suojeleminen ja kohentaminen; teollisuus; kulttuuri; matkailu; yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu; pelastuspalvelu ja; hallinnollinen yhteistyö. Vaikka EU:lla voi kyseisillä aloilla ja perussopimuksissa määrättyin edellytyksin olla toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, eivät tällaiset toimet kuitenkaan syrjäytä jäsenvaltioiden toimintaa kyseisillä aloilla. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin kyseisillä aloilla katsoa kansallisen kompetenssin lisäksi, että EU:n tasoisella toiminnalla olisi positiivisia vaikutuksia ja tästä syystä pyytää EU:ta aloittamaan tietyt toimet.<sup>235</sup> Tällaisilla aloilla EU:lla ei siis ole lainsäädäntövaltaa eikä se saa puuttua jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimiin, sillä SEUT 2 artiklan 5 kohdassa säädetään lisäksi, että oikeudellisesti velvoittavat säädökset, jotka on annettu perussopimusten SEUT 6 artiklan mukaisia aloja koskevien määräysten perusteella, eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Lisäksi EU:lla on joillakin aloilla erityisiä toimivaltuuksia, jotka jäävät EU:n yksinomaisen toimivallan, jäsenvaltioiden kanssa jaetun toimivallan ja EU:n tuki-, yhteensovittamis- ja täydennystoimien ulkopuolelle. Näillä aloilla EU voi toteuttaa tiettyjä erityistehtäviä ja mennä toimitaan pidemmälle, kuin perussopimukset tavallisesti sallisivat. Tällainen ala on esimerkiksi EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, sillä siihen sovelletaan omia menettelyitä.<sup>236</sup> EU:n erityiseen toimivaltaan kuuluu myös SEUT 352 artiklan mukainen ns. joustolauseke, jonka mukaan EU voi tiettyjen erityisedellytysten täytyessä saada normaalista poikkeavaa toimivaltaa.<sup>237</sup>

#### 4.3.5 Jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä sääntelevät velvoitteet

EU-oikeuden mukaan toimivalta kuuluu pääsääntöisesti jäsenvaltioille, jos sitä ei ole annettu EU:lle. Tämä määritellään SEU:ssa, sillä SEU 4 artiklan 1 kohdan mukaan toimivalta, jota ei perussopimuksissa ole annettu unionille, kuuluu SEU 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille. Lisäksi SEU:ssa määritellään jäsenvaltioiden tasa-arvon ja suvereniteetin kunnioittaminen, sillä SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioidensa tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alueella

---

<sup>235</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 41.

<sup>236</sup> Ojanen 2016, s. 23.

<sup>237</sup> Penttinen & Talus 2017, s. 45.

jäsenvaltiot voivat SEU 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti käyttää toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.

EU-jäsenyys on siis vaikuttanut jäsenvaltioiden suvereniteettiin siten, että osa kansallisesta toimivalta on siirretty EU:lle. Sen lisäksi, että jäsenvaltiot ovat perussopimuksissa antaneet EU:lle tiettyä toimivaltaa EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi, ovat jäsenvaltiot sitoutuneet käyttämään omaa toimivaltaansa perussopimusten edellyttämällä tavalla. Jäsenvaltioita koskevat siis tietyt perussopimuksista kumpuavat oikeudelliset velvoitteet. EU:n yksinomaisen toimivallan alalla jäsenvaltioihin kohdistuu SEUT:sta mukainen kielto käyttää toimivaltaa tietyissä kysymyksissä. EU:n yksinomainen toimivalta esimerkiksi tulliliiton alalla tarkoittaa, ettei jäsenvaltioilla pääsäännön mukaan ole sitovaa lainsäädäntövaltaa kyseisellä alalla.<sup>238</sup>

Jäsenvaltioihin kohdistuvien tiettyä toimintaa koskevien ehdottomien kieltojen lisäksi perussopimukset ja erityisesti SEU asettavat jäsenvaltioiden toimintaa koskevia sisällöllisiä rajoituksia. Näitä rajoituksia voidaan kutsua jäsenvaltioihin kohdistuviksi negatiivisiksi velvoitteiksi olla käyttämättä toimivaltaa tietyllä tavalla<sup>239</sup>. Esimerkiksi SEU 4 artiklan 5 kohdan mukaisen yleismääräyksen mukaan jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. EU:n päämääränä ja päätarkoituksena on SEU 2 artiklan mukaisten arvojen kunnioittaminen, ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen, joka tuo mukanaan velvoitteita jäsenvaltioiden toimintaan. SEU 4 artiklan 5 kohta sisältää vaatimuksen EU:n ja jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä, jolloin jäsenvaltioiden toimet eivät saa vaarantaa EU:n tehtävien toteutumista. Käytännön tasolla vaatimus merkitsee, että sen lisäksi, että jäsenvaltiot eivät saa sivuuttaa EU:n arvoja, jäsenvaltioiden on myös avustettava EU:ta sen arvojen edistämisessä.<sup>240</sup> Vaatimuksen voidaan lisäksi katsoa tarkoittavan, että jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimista, jotka voivat vaarantaa oikeusvaltion toteutumisen,

Negatiivisten velvoitteiden lisäksi perussopimukset sisältävät myös positiivisia velvoitteita, jotka edellyttävät jäsenvaltioita käyttämään tiettyä jäsenvaltioille kuuluvaa toimivaltaa<sup>241</sup>: SEU 4 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Tämänkin velvoitteen voidaan nähdä sisältävän vaatimuksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava

---

<sup>238</sup> Tiilikainen, Helander & Heliskoski 2005, s. 51-52.

<sup>239</sup> Tiilikainen, Helander & Heliskoski 2005, s. 52.

<sup>240</sup> Hillion 2016, s. 3.

<sup>241</sup> Tiilikainen, Helander & Heliskoski 2005, s. 52.



sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa EU:n arvojen ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen.

Perussopimuksissa ei ole EU:n toimivaltaa sääntelevien periaatteiden kaltaista luetteloa jäsenvaltion velvoitteista, sillä jäsenvaltion toimivaltaa koskevat velvoitteet ovat hajallaan SEU:n eri kohdissa. SEU:n jäsenvaltioihin kohdistamiin velvoitteisiin ei aina kohdistu EU:n toimivallan olemassaoloa tai sen käyttöä, sillä kysymys on suoraan perussopimuksista johtuvista jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä koskevista velvoitteista, ei EU:n toimivallasta. Perussopimuksista johtuvat velvoitteet voivat koskea sekä EU:n yksinomaista toimivaltaa että jäsenvaltioiden toimivaltaa.<sup>242</sup> Jäsenvaltioiden velvollisuutena on noudattaa EU:n perussopimuksia ja niistä johtuvia velvoitteita, sillä jäsenmaat ovat liittyessään EU:hun luovuttaneet EU:lle perussopimusten mukaista toimivaltaa ja sitoutuneet perussopimusten noudattamiseen.

---

<sup>242</sup> Tiilikainen, Helander & Helsikoski 2005, s. 53.

## 5 Oikeusvaltion turvaaminen ja edistäminen Euroopan unionissa

### 5.1 Oikeusvaltion turvaaminen Euroopan unionissa

#### 5.1.1 Turvaamistoimet

Huolestuttavat ja kiistanalaiset muutokset oikeusvaltioperiaatteen sivuuttamisesta EU:n jäsenmaissa ovat syventäneet huolta ja tarvetta puuttua oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan toimintaan. Oikeusvaltioperiaatteen sivuuttaminen ja välinpitämättömyys oikeusvaltioperiaatetta kohtaan heikentää jäsenmaiden keskinäistä luottamusta ja iskeytyy suoraan Euroopan integraation ytimeen. Eri tahot EU:ssa ovat esittäneet useita suunnitelmia ja keinoja, joilla ongelmat oikeusvaltioperiaatteen suhteen saataisiin EU:n jäsenmaissa ratkaistua. EU ja sen toimielimet ovat sitoutuneet edistämään EU:n arvoja, oikeusvaltioperiaate mukaan luettuna, perussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti. Oikeusvaltioperiaate on yksi niistä perustavanlaatuisista periaatteista, joka kumpuaa kaikkien EU:n jäsenmaiden yhteisistä valtiosääntöoikeudellisista perinteistä ja, on yksi niistä avain arvoista, johon EU perustuu<sup>243</sup>.

Oikeusvaltioperiaatteella varmistetaan, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa kunnioittaen demokratian ja perusoikeuksien arvoja sekä puolueettomien ja riippumattomien tuomioistuinten valvonnassa<sup>244</sup>. Kansallinen oikeus ja jäsenvaltioiden kansalliset toimet oikeusvaltion kunnioittamisen varmistamiseksi ovat avainasemassa oikeusvaltion edistämisessä EU:n jäsenmaissa, sillä ensisijainen vastuu oikeusvaltion kunnioittamisen varmistamiseen kansallisella tasolla on jäsenmailla<sup>245</sup>. Silloin, kun EU:n jäsenmaissa kansallisella tasolla luodut menettelyt oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi eivät enää riitä tai toimi, kohdistuu oikeusvaltioon ja täten myös EU:n toimintaan sisärajattomana, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena järjestelmätason uhka. Kyseisissä tilanteissa EU:n on toimittava, jotta se pystyy suojelemaan oikeusvaltioperiaatetta EU:n yhteisenä arvona.<sup>246</sup> EU on sitoutunut suojelemaan arvojaan ja erityisesti oikeusvaltioperiaatetta useiden eri instrumenttien kautta: uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, SEU 7 artiklan mukaiset mekanismit sekä SEUT 258 ja 260 artiklojen mukainen rikkomusmenettely. Lissabonin

---

<sup>243</sup> Council of the European Union: From Presidency to Council - Ensuring respect for the rule of law in the European Union 2014 s. 1.

<sup>244</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 4.

<sup>245</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 12.

<sup>246</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 5.

sopimuksen julistus SEU 2 artiklan mukaisista EU:n arvoista olisi pelkkä tyhjä väite, jos tehokkaat mekanismit arvojen todeksi tekemiseksi eivät täydentäisi SEU 2 artiklaa.<sup>247</sup>

EU:n toimivalta oikeusvaltioperiaatetta turvaaviin toimiin määrittänyt eri mekanismien osalta eri tavoin. SEU 7 artiklan oikeusperusta perustuu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen. SEU 7 artiklaa ei kuitenkaan sovelleta ainoastaan EU-oikeuden soveltamisalaan, vaan EU voi EU-oikeuteen kuuluvan yhteisten arvojen loukkaamisen lisäksi puuttua myös yksittäisen jäsenvaltion itsenäisen toiminnan alaan kuuluvaan rikkomukseen. SEU 7 artiklan EU:lle antaman toimivallan laaja-alaisuutta voidaan perustella muun muassa sillä, että kyseisen artiklan mekanismeilla pyritään varmistamaan EU:hun kuulumisen edellytysten noudattaminen. Jos jäsenvaltio rikkoo yhteisiä arvoja sellaisella tavalla, joka täyttää SEU 7 artiklassa tarkoitetun vakavuusasteen, aiheuttaa se vaaran EU:n perusteiden ja sen jäsenvaltioiden luottamuksen horjumiselle riippumatta alasta, jolla kyseiset rikkomukset on tehty.<sup>248</sup>

SEUT 258 ja 260 artiklojen mukaisen rikkomusmenettelyn oikeusperusta perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. SEUT 258 ja 260 artiklojen mukaisen rikkomusmenettelyn soveltamisala sen sijaan rajoittuu vain perussopimusten mukaisten velvoitteiden rikkomiseen. SEU 7 artiklan ja SEUT 258 ja 260 artiklojen soveltamisalat eroavat siis merkittävästi toisistaan, sillä SEUT 258 ja 260 artiklojen mukainen rikkomusmenettely rajoittuu vain sellaisiin tilanteisiin, jossa jäsenvaltio rikkoo perusoikeuksia EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa tai sellaisissa kansallisissa tilanteissa, jotka kuuluvat EU:n lainsäädännön soveltamisalaan.<sup>249</sup> Täten EU:lla ei ole toimivaltaa aloittaa SEUT 258 artiklan mukaista menettelyä, ellei jäsenvaltio laiminlyö perussopimukseen perustuvia velvoitteitaan. Komission tiedonannon mukaan uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi sen sijaan perustuu voimassa olevien perussopimusten määräyksiin komission toimivallasta<sup>250</sup>. Komission toimivalta määritellään SEU 17 artiklassa.

Edellä kuvattujen instrumenttien lisäksi EU:ssa on kehitteillä uusi keino oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Komissio antoi 2.5.2018 uuden asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamiseksi

---

<sup>247</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 14.

<sup>248</sup> Euroopan yhteisöjen komissio: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta – Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen 2003, s. 5.

<sup>249</sup> Euroopan yhteisöjen komissio: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta – Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen 2003, s. 5.

<sup>250</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 9.

tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltiossa kohdistuu yleisiä puutteita<sup>251</sup>. EU-rahoituksen katkaisemista Puolaan ja Unkariin on esitetty keskusteluissa yhtenä keinona puuttua niiden oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan toimintaan<sup>252</sup>. Rahoituksen katkaiseminen ei kuitenkaan oikeudellisesti ole ollut mahdollista, ja tästä syystä Euroopan komissio on ehdottanut 2021-2027 kauden monivuotisen rahoituskehysten yhteydessä uutta oikeusvaltiomekanismia, jolla EU voi keskeyttää antamansa rahoituksen, vähentää sitä tai rajoittaa sen saamista, mikäli jäsenvaltioissa katsotaan olevan yleisiä puutteita oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa. Komissio katsoo, että jäsenvaltiot voivat hoitaa EU:n varoja moitteettomasti vain silloin, kun niillä on riippumattomat tuomioistuimet, jotka takaavat oikeussuojan.<sup>253</sup> Komissio antoi 2.5.2018 parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen asetukseksi unionin talousarvion suojaamiseksi tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita. Komission asetusehdotuksen mukaan luottamus siihen, että jäsenvaltiot suojaavat riittävästi EU:n varainkäyttöä edellyttää, että noudatetaan oikeusvaltioperiaatetta. Asetusehdotus edistää SEU 2 artiklan mukaisen oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamista kaikissa jäsenvaltioissa sekä suojaa EU:n talousarvioita. Lisäksi ehdotus edistää kaikkien muidenkin EU:n poliitikkojen tukemista erityisesti silloin, kun on kyse EU:n rahoituksen hyödyntämisestä.<sup>254</sup> Asetusehdotus on tutkielman teon aikana vielä käsittelyssä, eikä sitä ole vahvistettu.

#### 5.1.2 Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi

Maaliskuussa 2013 Suomen, Tanskan, Saksan ja Hollannin ulkoministerit lähettivät kirjeen komission puheenjohtajalle, jossa he esittivät tarpeen kehittää uusia ja tehokkaampia keinoja, joilla voitaisiin turvata oikeusvaltioperiaatteen ja muiden perustavanlaatuisten arvojen kunnioittaminen EU:ssa<sup>255</sup>. Ensimmäinen yksityiskohtainen keskustelu aiheesta käytiin yleisten asioiden neuvostossa<sup>256</sup> huhtikuussa 2013<sup>257</sup>. Kesäkuussa 2013 oikeus- ja sisäasioiden neuvosto korosti, että oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on perusoikeuksien suojelun edellytys. Oikeus- ja sisäasioiden

---

<sup>251</sup> Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta unionin talousarvion suojaamiseksi tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita 2018.

<sup>252</sup> Eduskunta: EU ja oikeusvaltioperiaate 2017.

<sup>253</sup> Euroopan komissio: Lehdistötiedote: EU:n oikeusalan tulostaulu 2018 – Oikeuslaitos oikeusvaltion ja EU:n arvojen ylläpitäjänä 2018.

<sup>254</sup> Euroopan komissio: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta unionin talousarvion suojaamiseksi tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita 2018, s. 1-2.

<sup>255</sup> Council of the European Union: From Presidency to Council - Ensuring respect for the rule of law in the European Union 2014 s. 3.

<sup>256</sup> Yleisten asioiden neuvosto on Euroopan unionin alainen neuvosto, joka koordinoi Eurooppa-neuvoston kokousten valmisteluja ja vastaa tietyistä monialaisista poliitikoista. Yleisten asioiden neuvosto koostuu pääsääntöisesti kaikkien EU-maiden Eurooppa-ministereistä. Neuvostolla on istuntoja yleensä kerran kuukaudessa. Ks. Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto.

<sup>257</sup> Council of the European Union: Press release – 3235<sup>th</sup> Council meeting, General Affairs 22.4.2013.

neuvosto pyysi komissiota viemään keskustelua eteenpäin perussopimusten mukaisesti ja arvioimaan, tarvitaanko EU:n ja jäsenmaiden yhteistyöhön perustuvaa menetelmää oikeusvaltioperiaatteen liittyvien kysymysten käsittelemiseksi.<sup>258</sup> Komissio antoi tiedonantonsa uudesta toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi muun muassa edellä esitettyjen pyyntöjen perusteella maaliskuussa 2014.

Tiedonannossa perusteltiin uuden toimintakehyksen tarvetta muun muassa seuraavilla seikoilla: 1) tapauksissa, jolloin kansallisella tasolla luodut mekanismit oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi eivät riitä, on EU:n toimittava suojellakseen oikeusvaltioperiaatetta yhtenä EU:n perustavanlaatuisimpana arvona; 2) järjestelmätason uhkiin jäsenvaltioissa ei voida kaikissa olosuhteissa puuttua tuloksellisesti niillä välineillä, joita EU:lla ennen uutta toimintakehystä oli toimivaltansa puitteissa käytössä; 3) SEUT 258 artiklaan perustuvien rikkomusmenettelyjen aloittaminen edellyttää, että ongelmat merkitsevät yhtäaikaaisesti EU:n lainsäädännön tietyn säännöksen rikkomista; 4) SEU 7 artiklan mukaisen mekanismin käynnistyskynnys sen sijaan on hyvin korkea ja se korostaa mekanismin luonnetta viimeisenä keinona; 5) joidenkin jäsenvaltioiden viimeaikainen kehitys on osoittanut, että perussopimukseen perustuvat mekanismit eivät aina ole asianmukaisin keino vastata jäsenvaltioissa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuviin uhkiin. Tiedonannon mukaan uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi perustuu komission toimivaltaan, joka on määrätty voimassa olevissa perussopimuksissa.<sup>259</sup> Komission toimivalta määritellään SEU 17 artiklassa.

Uudella EU:n toimintakehyksellä on tarkoitus antaa komissiolle mahdollisuus sellaisen ratkaisun löytämiseen asianomaisen jäsenvaltion kanssa, jolla estetään syntymästä jäsenvaltiossa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuva järjestelmätason uhka, joka voisi johtaa SEU 7 artiklassa tarkoitetuksi ”selväksi vaaraksi”, että EU:n arvoja loukataan vakavalla tavalla. Toimintakehystä sovelletaan jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden takaamiseksi kaikkiin jäsenvaltioihin samalla tavalla ja samoja vertailukohtia käyttäen arvioitaessa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvaa järjestelmätason uhkaa. Toimintakehyksen käynnistäminen on rajattu sellaisiin tilanteisiin, joissa kansallisella tasolla luodut mekanismit oikeusvaltion turvaamiseksi eivät riitä. Toimintakehys voidaan täten käynnistää sellaisissa tilanteissa, joissa jäsenvaltion viranomaiset sietävät tilanteita tai toteuttavat toimenpiteitä, jotka

---

<sup>258</sup> Euroopan unionin neuvosto: Neuvoston päätelmät perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta sekä komission vuoden 2012 kertomuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta 2013, s. 13.

<sup>259</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 5-6.

todennäköisesti vaikuttavat kielteisellä tavalla asianomaisen jäsenvaltion instituutioiden ja suojausmekanismien eheyteen, vakauteen tai asianmukaiseen toimintaan.<sup>260</sup>

Toimintakehystä ei ole tarkoitettu yksittäisten perusoikeuksien rikkomisten tai väärin tuomioiden vuoksi käynnistettäväksi, sillä kyseiset tapaukset pitäisi käsitellä kansallisissa oikeusjärjestelmissä niiden omien valvontamekanismien puitteissa, joita on luotu esimerkiksi EIS:n nojalla<sup>261</sup>. Toimintakehysten tarkoituksena on ratkaista tulevaisuuden oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvia uhkia jäsenmaissa ennen kuin SEU 7 artiklan mukaisten mekanismien käyttöönoton ehdot täyttyvät. Toimintakehysten mukainen mekanismi perustuu kyseessä olevan jäsenvaltion ja EU:n käymään dialogiin, jolla pyritään välttämään SEU 7 artiklaan turvautuminen.<sup>262</sup>

Toimintakehysten pääasiallisena tarkoituksena on täten puuttua sellaisiin oikeusvaltioon kohdistuviin uhkiin, jotka ovat luonteeltaan järjestelmää koskevia. Oikeusvaltioon jäsenvaltiossa kohdistuvia uhkia ovat muun muassa jäsenvaltion poliittiseen, institutionaaliseen tai oikeusjärjestykseen; sen perustuslailliseen rakenteeseen; vallanjakoon; tuomioistuimen riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen tai; jäsenvaltion tuomioistuinvalvontajärjestelmään, johon kuuluu myös perustuslakioikeus, kohdistuvat uhat. Edellä mainittujen uhkien on oltava uhattuna esimerkiksi viranomaisten laajalle levinneiden käytäntöjen, uusista toimenpiteistä päättämisen ja kotimaisten muutoksenhakukeinojen puuttumisen johdosta. Uusi EU:n toimintakehys käynnistetään, kun vaikuttaa siltä, ettei kansallisilla oikeusvaltiotakeilla voida tuloksellisesti puuttua uhkiin. Toimintakehys ei kuitenkaan estä komissiota käyttämästä SEUT 258 artiklan mukaisia valtuuksiaan tai SEU 7 artiklan mukaisia mekanismeja, mikäli tilanteen yllättävä heikkeneminen asianomaisessa jäsenvaltiossa edellyttää EU:lta voimakkaampaa reaktiota.<sup>263</sup> Näin kävi esimerkiksi Puolan tapauksessa, kun komissio antoi samanaikaisesti toimintakehysten mukaisen oikeusvaltiosuosituksen sekä aloitti SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn. Tämän jälkeen komissio aloitti lisäksi SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn Puolaa kohtaan.

Komission toimintakehys rakentuu jäsenvaltion kanssa käytävään jäsenneltyyn näkemystenvaihtoon, joka perustuu vuoropuheluun, perusteelliseen ja objektiiviseen arviointiin, yhdenvertaiseen

---

<sup>260</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 7.

<sup>261</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 7.

<sup>262</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 7.

<sup>263</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 7.

kohteluun sekä nopeisiin ja konkreettisiin toimenpiteisiin. Toimintakehyksen mukaisessa prosessissa on pääsääntöisesti kolme vaihetta: komission toteuttama arviointi, komission antama suositus sekä suosituksen jatkotoimenpiteet. Prosessi alkaa arvioinnilla, jossa komissio kerää ja analysoi kaikki tarpeelliset tiedot ja arvioi, onko olemassa selviä merkkejä aiemmin kuvatuista järjestelmätason uhkista oikeusvaltiolle. Mikäli komissio katsoo alustavan arvioinnin perusteella, että oikeusvaltioon todella kohdistuu järjestelmätason uhka, komissio käynnistää asianomaisen jäsenvaltion kanssa vuoropuhelun lähettämälle ”oikeusvaltiolausunnon”, jossa komissio esittää huolenaiheensa. Komissio odottaa kyseisen jäsenvaltion tekemän SEU 3 artiklan 3 kohdan mukaisen vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti yhteistyötä komission kanssa koko prosessin ajan.<sup>264</sup>

Jos asiaa ei saada ratkaistua tyydyttävällä tavalla prosessin ensimmäisessä vaiheessa, komissio antaa toisessa vaiheessa jäsenvaltiolle ”oikeusvaltiosuosituksen”, jos se toteaa olemassa olevan objektivista näyttöä järjestelmätason uhasta ja, että jäsenvaltion viranomaiset eivät toteuta asiaankuuluvia menettelyitä tilanteen muuttamiseksi. Komissio osoittaa suosituksessaan huolenaiheensa syyt selvästi ja suositaa, että jäsenvaltio ratkaisee ongelmat määräajan kuluessa sekä antaa komissiolle tiedon toteutetuista toimenpiteistä. Komission toiminta perustuu jäsenvaltion kanssa käytävän vuoropuhelun tuloksiin, josta jäsenvaltiota on myös ennakolta kuultava. Prosessin kolmannessa vaiheessa komissio seuraa asianomaisen jäsenvaltion suorittamia jatkotoimenpiteitä, jotka on osoitettu sille suosituksen seurauksena. Mikäli jäsenvaltio ei määräaikaan mennessä toteuta tyydyttäviä jatkotoimenpiteitä, komissio arvioi mahdollisuutta käynnistää jompikumpi SEU 7 artiklan mukaisista mekanismeista.<sup>265</sup>

Puolan tilanne on ensimmäinen ja tähän mennessä ainoa tapaus, jossa komissio on käynnistänyt uuden EU:n oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista koskevan toimintakehyksen. Komissio ilmoitti tammikuussa 2016 Puolan hallitukselle tarkastelevansa Puolan tilannetta oikeusvaltiota koskevan toimintakehyksen perusteella. Komissio antoi toimintakehyksen puitteissa Puolalle oikeusvaltiolausunnon 1.6.2016 ja oikeusvaltiosuositukset 27.7.2016, 21.12.2016, 26.7.2017 ja 20.12.2017.<sup>266</sup> Komissio suositti oikeusvaltiosuosituksissaan Puolan viranomaisia suorittamaan tarvittavat toimenpiteet oikeusvaltioon kohdistuvien järjestelmätason uhkien poistamiseksi kiireellisesti. Komission huolenaiheet kohdistuivat erityisesti siihen, että perustuslain noudattamisen valvonta ei ole Puolassa legitiimiä ja riippumatonta; että Puolan parlamentti on hyväksynyt Puolan oikeuslaitokseen liittyvää uutta

---

<sup>264</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 8.

<sup>265</sup> Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi 2014, s. 8.

<sup>266</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 5-6, 9, 11.

lainsäädäntöä<sup>267</sup>, joka on synnyttänyt vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta sekä; että uudet lait kasvattavat huolta oikeuslaitoksen riippumattomuuden sekä vallanjaon toteutumisesta. Komissio suositti Puolan viranomaisia oikeusvaltiosuosituksissaan muun muassa julkaisemaan ja paneemaan täytäntöön perustuslakituomioistuimen antamat tuomiot; pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jolla puututaan korkeimman oikeuden virassa pysymiseen sekä viranhoitoon; sekä varmistamaan, että kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa noudatetaan EU-oikeutta ja kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta.<sup>268</sup>

Puolan hallitus totesi jokaiseen oikeusvaltiosuositukseen vastatessaan olevansa eri mieltä kaikista suosituksessa esitetyistä näkemyksistä, eikä ilmoittanut yhdestäkään sellaisesta toimenpiteestä, jolla Puola pyrki hälventämään komission esiin tuomia oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä huolenaiheita.<sup>269</sup> Komissio antoi neljännen oikeusvaltiosuosituksensa samanaikaisesti, kun se antoi SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen perustellun ehdotuksen neuvostolle oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa. Komissio suositti Puolalle neljännessä oikeusvaltiosuosituksessaan oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvan järjestelmätason uhan poistamiseksi tietyjä toimenpiteitä, joita Puola ei kuitenkaan toteuttanut suosituksessa annetussa määräajassa.<sup>270</sup> Täten tilanne on Puolan osalta edennyt SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaiseen vaiheeseen.

### 5.1.3 SEU 7 artikla

Poliittisesti ja sääntelyn kannalta merkittävin turvaamistoimia sisältävä mekanismi on SEU 7 artiklassa säännelty menettely, joka on erityisen tärkeä suhteessa oikeusvaltioperiaatteeseen<sup>271</sup>. SEU 7 artikla antaa EU:lle toimivallan varmistaa yhteisten arvojen kunnioittamisen jäsenmaissaan. Artikla perustuu kahteen mekanismiin – ennaltaehkäisevään mekanismiin ja sanktiomekanismiin – jotka voivat johtaa jäsenvaltiolle perussopimusten perusteella kuuluvien oikeuksien väliaikaiseen pidättämiseen.<sup>272</sup> SEU 7 artiklan mukaisten keinojen on tarkoitus olla viimeinen ratkaisu- ja rangaistuskeino

---

<sup>267</sup> Kansallisesta tuomarineuvostosta, korkeimmasta oikeudesta, Puolan tuomareiden ja syyttäjien oppilaitoksesta sekä yleisten tuomioistuinten organisaatiosta annetut lait. Ks. Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 11.

<sup>268</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 9, 11-13; European Commission: Commission recommendations of 20.12.2017 regarding the rule of law in Poland - Complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1274, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520 2017, s. 2-3.

<sup>269</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 9, 11-13.

<sup>270</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 44-45.

<sup>271</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 14.

<sup>272</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 14.



tilanteissa, joissa EU:n yhteisiä arvoja vakavasti ja jatkuvasti loukataan. Artiklan mukaisten mekanismien tarkoitus on kuitenkin ennen kaikkea ehkäistä kyseisen tilanteen syntyminen ja antaa EU:lle mahdollisuus reagoida heti, kun jossakin jäsenvaltiossa ilmenee selvä loukkaamisen vaara.<sup>273</sup>

SEU 7 artiklan mukainen sanktiomekanismi luotiin Amsterdamin sopimuksella vuonna 1999, jotta voitaisiin varmistaa, että EU:n jäsenvaltiot kunnioittavat perusoikeuksia ja muita EU:n arvoja ja periaatteita, kuten demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta. Mekanismin tavoitteena oli, että kyseisten arvojen ja periaatteiden kunnioittaminen voitaisiin varmistaa myös EU:n toimivallan asettamien oikeudellisten rajojen ulkopuolella. Mekanismilla annettiin EU:lle valtuus toimia jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla sellaisissa tilanteissa, joissa arvoja loukataan jatkuvasti ja vakavasti. Amsterdamin sopimuksella perustettiin siis sanktiomekanismi ja Nizzan sopimuksella<sup>274</sup> lisättiin mekanismiin sen ennaltaehkäisevä vaihe. SEU 7 artiklan mukaisella menettelyllä pyrittiin varmistamaan, että perusoikeuksien sekä demokratian, oikeusvaltion ja vähemmistöjen oikeuksien suojelu toteutuu myös jäsenvaltion liittyttyä EU:hun ja, että se toteutuu samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa.<sup>275</sup>

SEU 7 artiklan 1 kohdassa määrätään mekanismin ennaltaehkäisevästä vaiheesta, sillä SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai Euroopan komission perustellusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Ennen tämän toteamista neuvosto kuulee kyseistä jäsenvaltiota ja voi, tehden ratkaisunsa samaa menettelyä noudattaen, antaa sille suosituksia. SEU 7 artikla sisältää toimenpiteitä, joilla voi teoreettisesti olla useita seuraamuksia. Artiklan menettelyt alkavat SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti kuitenkin ratkaisemalla ensin, onko olemassa selvä vaara arvojen vakavalle loukkaamiselle. Kyseisen päätöksen tekeminen on neuvoston vastuulla, jonka on tehtävä päätöksensä yksimielisesti noudattaen komission, parlamentin tai jäsenmaiden yhden kolmasosan ehdotusta.<sup>276</sup> Ennen päätöksen tekemistä neuvoston on suoritettava kyseessä olevan jäsenvaltion kuuleminen ja parlamentin on annettava hyväksyntänsä päätökselle SEUT 354 artiklan 4 kohdan

---

<sup>273</sup> Euroopan yhteisöjen komissio: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta – Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen 2003, s. 3.

<sup>274</sup> Nizzan sopimuksella muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusta ja niihin liittyviä asiakirjoja. Sopimus allekirjoitettiin vuonna 2001 ja se tuli voimaan vuonna 2003. Ks. Euroopan parlamentti: Tietoa parlamentista – Nizzan sopimus.

<sup>275</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Perusoikeuksien suojelu EU:ssa 2018 s. 3.

<sup>276</sup> Hillion 2016, s. 4.

mukaisesti. Komissio käynnisti ennaltaehkäisevän menettelyn Puolan tapauksessa ja parlamentti Unkarin tapauksessa.<sup>277</sup>

Komissio antoi 20.12.2017 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa. Ehdotuksessaan komissio pyytää neuvoston päätöstä sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta. Komissio selosti ehdotuksessaan komission huolenaiheet oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa ja esitti, että neuvosto käynnistäisi SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn ensimmäisen vaiheen. Komission huolenaiheet liittyivät edelleen erityisesti perustuslainmukaisuuden riippumattoman ja legitiimin tarkistuksen puuttumiseen Puolassa sekä Puolan parlamentin hyväksymiin Puolan oikeuslaitokseen liittyviin lakeihin. Nämä herättävät komission mukaan vakavan huolen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, valtioelinten välisestä vallanjaosta<sup>278</sup> sekä oikeusvarmuudesta. Komissio kehotti ehdotuksessaan neuvostoa toteamaan SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen säännöksen nojalla, että on olemassa selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa tarkoitettua arvoa: oikeusvaltioperiaatetta.<sup>279</sup>

Komissio ilmoitti perustellun ehdotuksen antamisen yhteydessä, että se on valmis uudelleen harkitsemaan tekemäänsä ehdotusta, jos Puola toimeenpanee komission 20.12.2017 antamassa neljännessä oikeusvaltiosuosituksessa<sup>280</sup> esitetyt toimenpiteet määräaikaan mennessä. Komission asettama määräaika päättyi maaliskuussa 2018, eikä riittäviä toimenpiteitä oltu tehty.<sup>281</sup> Euroopan parlamentti antoi SEU 7 artiklan 1 kohdan menettelyn mukaisesti hyväksyntänsä<sup>282</sup> komission ehdotukselle maaliskuussa 2018 ja kehotti neuvostoa aloittamaan asianmukaisen menettelyn<sup>283</sup>. Komissio totesi kesäkuussa 2018, että Puola on tehnyt joitakin lainsäädäntömuutoksia, mutta komissio oli edelleenkin huolissaan Puolan tilanteesta ja katsoi, että neuvoston on edettävä SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaiseen

---

<sup>277</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Perusoikeuksien suojelu EU:ssa 2018 s. 4.

<sup>278</sup> Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvoston mukaan Puolan perustuslaissa on taattu vallanjaon periaate. Ks. Council of Bars and Law Societies of Europe: Resolution of the Plenary of Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) dated 24<sup>th</sup> of November 2017.

<sup>279</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 1.

<sup>280</sup> Komissio suositti Puolaa neljännessä oikeusvaltiosuosituksessaan kiireellisesti panemaan toimeen toimenpiteitä oikeusvaltioperiaatetta uhkaavasta järjestelmätason uhasta Puolassa. Ks. European Commission: Commission recommendations of 20.12.2017 regarding the rule of law in Poland - Complementary to Commission Recommendations (EU) 2016/1274, (EU) 2017/146 and (EU) 2017/1520 2017, s. 18.

<sup>281</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 45.

<sup>282</sup> SEUT 354 artiklan 4 kohdan mukaan sovellettaessa SEU 7 artiklaa parlamentti tekee ratkaisunsa kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jotka edustavat sen jäsenten enemmistöä.

<sup>283</sup> European Parliament: European Parliament resolution of 1 March 2018 on the Commission's decision to activate Article 7 (1) TEU regards the situation in Poland 2018.

menettelyyn kuuluvan Puolan kuulemisen kanssa<sup>284</sup>. Puolaa kuultiin yleisten asioiden neuvostossa ensimmäisen kerran 26.6.2018 ja kuulemisia on jatkettu 18.9.2018, 11.12.2018 ja 19.2.2019.<sup>285</sup> Viimeisimmässä yleisten asioiden neuvostossa 19.2.2019 jäsenmaat katsoivat Puolan osalta, että korkeimmasta oikeudesta annettua lakia koskevat viime aikoina tapahtuneet muutokset ovat myönteinen asia ja kehottivat Puolaa korjaamaan kaikki loputkin komission esiin ottamat seikat ja huolenaiheet.<sup>286</sup> Neuvosto ei täten ole vielä tehnyt ratkaisua asian suhteen.

Unkarin kohdalla komission sijaan Euroopan parlamentti antoi 12.9.2018 ehdotuksen neuvoston päätökseksi SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja<sup>287</sup>. Unkarin osalta ei ole kyse ainoastaan oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisesta, vaan muidenkin EU:n arvojen loukkaamisesta, kuten demokratian ja perusoikeuksien loukkaamisesta. Ehdotuksen antamista edelsi äänestys parlamentissa, jossa parlamentti hyväksyi päätöslauselmaesityksensä äänin 448 puolesta, 197 vastaan ja 48 tyhjää. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun parlamentti aloitti SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn.<sup>288</sup> Parlamentti kehotti ehdotuksessaan neuvostoa antamaan asianmukaisia suosituksia Unkarille tilanteen korjaamiseksi. Parlamentti esitti perustellussa ehdotuksessaan huolenaiheensa Unkarin tilanteesta. Huolenaiheet liittyivät perustuslakijärjestelmän ja vaalijärjestelmän toimivuuteen, oikeuslaitoksen ja muiden elinten riippumattomuuteen, tuomareiden oikeuksiin, korruptioon ja eturistiriitoihin, yksityisyyteen ja tietosuojaan, sananvapauteen, akateemiseen vapauteen, uskonnonvapauteen, yhdistymisvapauteen, oikeuteen yhdenvertaisesta kohtelusta, vähemmistöjen oikeuksiin, maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeuksiin sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin.<sup>289</sup>

Unkari reagoi parlamentin perusteltuun ehdotukseen nostamalla 17.10.2018 kanteen<sup>290</sup> EUT:ssa<sup>291</sup>. Neuvosto ei ole vielä tutkielman teon aikana käynnistänyt kuulemisia Unkarin osalta, mutta

<sup>284</sup> Valtioneuvoston kanslia: Oikeusvaltiotilanne Puolassa; komission ehdotus neuvoston päätökseksi 2018 s. 3.

<sup>285</sup> Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 26.6.2018; Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 18.9.2016; Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 11.12.2019; Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 19.2.2019.

<sup>286</sup> Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 19.2.2019.

<sup>287</sup> Euroopan parlamentti: Päätöslauselman liite - Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja 2018.

<sup>288</sup> Euroopan parlamentti: Oikeusvaltioperiaate Unkarissa – Euroopan parlamentti vaatii EU:lta toimia 2016.

<sup>289</sup> Euroopan parlamentti: Päätöslauselman liite – Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja 2018.

<sup>290</sup> Kanteessaan Unkari vetosi neljään kanneperusteeseen: äänestettäessä päätöslauselmasta parlamentti rikkoi vakavasti SEUT 354 artiklaa; parlamentti loukkasi äänestyksen järjestelyjen johdosta oikeusvarmuuden periaatetta; äänestäessä loukattiin parlamentin jäsenten demokraattisia oikeuksia, parlamentin jäsenten yhdenvertaista kohtelua sekä suoraa demokratiaa kokevia periaatteita ja; riidanalaisella päätöslauselmalla loukattiin SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaista vilpittömän yhteistyönperiaatetta. Ks. Asia C-650/18 Unkari v. Euroopan parlamentti, kanne 17.10.2018.

<sup>291</sup> Asia C-650/18 Unkari v. Euroopan parlamentti, kanne 17.10.2018.

jäsenmaat ovat keskustelleet Unkarin tilanteesta yleisten asioiden neuvostossa 16.10.2018, 11.12.2018 ja 19.2.2019.<sup>292</sup> Ennen perustellun ehdotuksen antamista parlamentti oli antanut useita päätöslauselmia Unkarin tilanteesta, esimerkiksi 10.6.2015<sup>293</sup> ja 17.5.2017<sup>294</sup>, joissa se oli esittänyt huolenaiheensa Unkarin ongelmista ja kehottanut Unkaria ryhtymään toimenpiteisiin ongelmien ratkaisemiseksi<sup>295</sup>. Unkari on kuitenkin keskusteluyhteydestä huolimatta jättänyt toteuttamatta parlamentin päätöslauselmissa suosittelemat toimet ja täten tilanne on edennyt Unkarinkin osalta SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaiseen menettelyyn.

Edellä kuvatut menettelyt Puolan ja Unkarin osalta ovat osa SEU 7 artiklan mukaisen mekanismin ensimmäistä eli ennaltaehkäisevää vaihetta. Mekanismin toinen vaihe perustuu sanktiomekanismiin, jonka mukaisia menettelyitä ei ole vielä kertaakaan aloitettu. SEU 7 artiklan mukaisessa toisessa vaiheessa Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen siitä, että kyseessä ei ole vain selvä vaara SEU 2 artiklan mukaisten arvojen loukkaamisesta, vaan että jäsenvaltio tosiasiallisesti vakavasti ja jatkuvasti loukkaa kyseisiä arvoja<sup>296</sup>. Tämä määrittää SEU 7 artiklan 2 kohdassa, sillä sen mukaan Eurooppa-neuvosto, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti, voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan ehdotuksesta tai Euroopan komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän todeta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, kehoitettuaan ensin asianomaista jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa. Neuvosto tarkistaa säännöllisesti, ovatko tällaiseen toteamiseen johtaneet perusteet edelleen voimassa.

SEU 7 artiklan 3 kohdan mukaan, jos rikkomisen on 2 kohdan mukaisesti todettu, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa. Tällöin neuvosto ottaa huomioon tällaisen oikeuksien pidättämisen mahdolliset vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Jäsenvaltioille perussopimuksista johtuvat velvoitteet sitovat kuitenkin edelleen asianomaista valtiota. SEU 7 artiklan 4 kohdan mukaan neuvosto voi määräenemmistöllä päättää myöhemmin muuttaa 3 kohdan nojalla toteutettua toimenpidettä tai peruuttaa sen, jos sen toteuttamiseen johtaneessa tilanteessa tapahtuu muutos. SEU 7 artiklan 5 kohdan mukaan Euroopan parlamentissa, Eurooppa-neuvostossa ja

---

<sup>292</sup> Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 16.10.2018; Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 11.12.2018; Euroopan unionin neuvosto: Yleisten asioiden neuvosto 19.2.2019.

<sup>293</sup> Ks. Euroopan parlamentti: Euroopan parlamentin päätöslauselma 10.6.2015 Unkarin tilanteesta 2015.

<sup>294</sup> Ks. Euroopan parlamentti: Euroopan parlamentin päätöslauselma 17. toukokuuta 2017 Unkarin tilanteesta 2017.

<sup>295</sup> Euroopan parlamentti: Päätöslauselman liite – Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja 2018.

<sup>296</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 15.

neuvostossa tätä artiklaa sovellettaessa noudatettavista äänestysmenettelyä koskevista yksityiskoh-  
taisista säännöistä määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 354 artiklassa.

SEUT 354 artiklassa määrätään siis muun muassa siitä, miten mahdollinen äänestys neuvostossa tai Eurooppa-neuvostossa toteutetaan, mikäli SEU 7 artiklan mukaiset menettelyt etenevät äänestysvai-  
heeseen asti. SEUT 354 artiklan 1 kohdan mukaan sovellettaessa tiettyjen unionin jäsenyydestä joh-  
tuvien oikeuksien pidättämistä koskevaa SEU 7 artiklaa asianomaista jäsenvaltiota edustava Eu-  
rooppa-neuvoston jäsen tai neuvoston jäsen ei osallistu äänestykseen eikä tuota jäsenvaltiota oteta  
huomioon määriteltäessä mainitun artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua jäsenvaltioiden kolmasosaa  
tai neljää viidesosaa. Täten, mikäli esimerkiksi SEU 7 artiklan 1 kohdan mukainen menettely etenee  
neuvostossa äänestysvaiheeseen Puolan tai Unkarin osalta, eivät Puola tai Unkari saa äänestää omaa  
asiaansa koskevassa päätöksenteossa. Mikäli menettely Puolan tai Unkarin osalta etenisi SEU 7 ar-  
tiklan 2 kohdan mukaiseen menettelyyn, olisi Eurooppa-neuvoston tehtävä päätöksensä yksimieli-  
sesti ja tällöin, vaikka asianomainen jäsenvaltio ei saakaan osallistua äänestykseen, toinen jäsenval-  
tio, esimerkiksi Unkari voisi kuitenkin estää päätöksen tekemisen Puolan suhteen, tai päinvastoin.

SEU 7 artiklan poliittista luonnetta korostavaa neuvoston harkintavalta sen toteamisesta, onko tie-  
tyssä tilanteessa kyseessä selvä vaara vakavasta loukkaamisesta tai vakava ja jatkuva loukkaaminen.  
Neuvoston harkintavaltaa korostaa se, ettei neuvoston toimivalta ole sidottu SEU 7 artiklan 1 kohdan  
mukaiseen parlamentin, jäsenvaltioiden yhden kolmasosan tai komission tekemään ehdotukseen.  
Vastaavasti neuvostolla on SEU 7 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä mahdollisuus, mutta ei  
kuitenkaan velvollisuutta, asettaa sanktioita sen jälkeen, kun vakava ja jatkuva rikkominen on todettu.  
Kyseiset mahdollisuudet korostavat asianomaisen määräyksen poliittista luonnetta, sillä siinä jätetään  
tilaa diplomaattiselle ratkaisulle sellaisessa tilanteessa, joka EU:ssa syntyisi yhteisten arvojen vaka-  
van ja jatkuvan loukkaamisen toteamisesta. Neuvoston harkintavalta on kuitenkin aina parlamentin  
demokraattisen valvonnan piirissä, sillä parlamentin on annettava hyväksyntänsä ennen neuvoston  
päätöstä.<sup>297</sup>

#### 5.1.4 SEUT 258-260 artiklat

SEU 7 artiklan mukaisten mekanismien lisäksi myös SEUT 258 artiklan rikkomusmenettelyä voidaan  
käyttää kontrolloimaan ja tarvittaessa myös sanktioimaan jäsenvaltiota, joka rikkoo

---

<sup>297</sup> Euroopan yhteisöjen komissio: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan unionista teh-  
dyn sopimuksen 7 artiklasta – Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen 2003, s. 5-6.

oikeusvaltioperiaatetta ja muita EU:n perustavanlaatuisia arvoja ja periaatteita<sup>298</sup>. Rikkomusmenettely voidaan käynnistää sellaisten EU:n velvoitteiden noudattamatta jättämisestä, jotka johtuvat muun muassa 1) hallinnollisista tai oikeudellisista käytänteistä tai päätöksistä; 2) aktiivisesta toiminnasta, kuten EU:n lainsäädännön vastaisten toimenpiteiden hyväksymisestä tai kyseisten toimenpiteiden kumoamisesta kieltäytymisestä tai 3) passiivisesta toiminnasta, kuten hidastelusta EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa tai jäsenvaltion kyvyttömyydestä tiedottaa komissiota edistymisestä.<sup>299</sup> Rikkomusmenettelyä sääntelevät SEUT 258-260 artiklat, joissa annetaan komissiolle oikeus nostaa kanne jäsenvaltiota vastaan sekä jäsenvaltioille<sup>300</sup> oikeus nostaa kanne toista jäsenvaltiota vastaan EUT:ssa perussopimusten rikkomisesta sekä EUT:lle oikeus antaa päätös asiassa. SEUT 258 artikla sääntelee komission valtuuksia, sillä SEUT 258 artiklan 1 kohdan mukaan, jos komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, komissio antaa asiasta lausunnon perusteluineen varattuaan ensin sille valtiolle, jota asia koskee, tilaisuuden esittää huomautuksensa. SEUT 258 artiklan 2 kohdan mukaan, jos valtio, jota asia koskee, ei noudata lausuntoa komission asettamassa määräajassa, komissio voi saattaa asian EUT:n käsiteltäväksi.

Komission tai jäsenvaltion nostaman kanteen johdosta asia siirtyy EUT:n käsiteltäväksi. SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaan, jos EUT toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, jäsenvaltion on toteutettava tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Mikäli komissio kuitenkin katsoo, ettei kyseinen jäsenvaltio ole toteuttanut EUT:n tuomion täytäntöön panemiseksi tarpeellisia toimia, voi komissio SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaan saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi varattuaan jäsenvaltiolle ensin tilaisuuden esittää huomautuksensa. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan komission on samalla ilmoitettava olosuhteisiin nähden soveltuvaksi katsomansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrä, joka jäsenvaltion olisi komission käsityksen mukaan suoritettava. Tämän jälkeen SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaan, jos tuomioistuin toteaa, että asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

---

<sup>298</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 17.

<sup>299</sup> EUR-Lex: Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – EU:n lainsäädännön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen 12.7.2016.

<sup>300</sup> SEUT 259 artiklan 1 kohdan mukaan, jos jäsenvaltio katsoo, että toinen jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, se voi saattaa asian EUT:n käsiteltäväksi. SEUT 259 artiklan 2 kohdan mukaan, ennen kuin jäsenvaltio nostaa toista jäsenvaltiota vastaan kanteen, joka perustuu väitteeseen perussopimuksissa määrätyn velvollisuuden rikkomisesta, sen on saatettava asia komission käsiteltäväksi.

Komissio aloitti SEUT 258 artiklan 1 kohdan mukaisen rikkomusmenettelyn Puolaa vastaan 2.7.2018, jolloin se lähetti Puolalle virallisen ilmoituksen, joka liittyi Puolan korkeinta oikeutta koskevaan lakiin<sup>301</sup>, jonka katsotaan loukkaavan oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatetta. Rikkomusmenettelyn tarkoituksena on suojella Puolan korkeimman oikeuden riippumattomuutta. Komissio ja Puolan hallitus ovat keskustelleet kyseisestä laista jo tammikuusta 2016 aloitetun toimintakehyksen mukaisen vuoropuhelun käynnistämisestä asti, mutta asiaan ei ole löytynyt molempia tyydyttävää ratkaisua.<sup>302</sup> Komissio antoi rikkomusmenettelyn johdosta asiasta perustellun lausunnon 14.8.2018, mutta Puolan viranomaisten vastaukset viralliseen ilmoitukseen tai perusteltuun lausuntoon eivät poistaneet komission esiin tuomia oikeudellisia ongelmia. Rikkomusmenettelyssä siirryttiin seuraavaan vaiheeseen 24.9.2018, kun komissio päätti SEUT 258 artiklan 2 kohdan mukaisesti nostaa Puolaa vastaan kanteen EU:n tuomioistuimessa. Kanteen mukaan Puolan korkeinta oikeutta koskeva uusi laki loukkaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatetta, johon kuuluu esimerkiksi tuomarin erottamattomuus. Komissio katsoo kanteessaan, että Puola ei noudata perussopimuksista johtuvia velvoitteitaan, jotka perustuvat SEU 19 artiklaan<sup>303</sup> sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan<sup>304</sup>. Komissio pyysi kanteessaan tuomioistuinta määräämään lisäksi sellaisia välitoimia, joilla Puolan korkeimman oikeuden tilanne palautettaisiin sellaiseksi, kuin se oli ennen kiistanalaisten säännösten hyväksymistä.<sup>305</sup>

EUT hyväksyi 19.10.2018 antamassaan määräyksessä komission vaatimat välitoimet. EUT:n varapresidentti määräsi, että Puolan on välittömästi lykättävä korkeimmasta oikeudesta antamansa lain soveltamista siihen asti, kunnes välitoimimenettely päätetään.<sup>306</sup> Tämä oli ensimmäinen kerta, kun EUT väliaikaisesti ja taannehtivalla vaikutuksella esti jäsenvaltion perustuslaillisen elimen antaman

---

<sup>301</sup> Laki tuli voimaan 3.4.2018. Kyseisellä lailla alennetaan Puolan korkeimman oikeuden tuomarien eläkeikä 70:stä vuodesta 65 vuoteen. Lain seurauksena 72:sta korkeimman oikeuden tuomarista 27 on vaarassa joutua eläkkeelle vastoin omaa tahtoaan. Ks. lisää: Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta kanne 2.10.2018; Euroopan komissio: Lehdistötiedote – Oikeusvaltioperiaate: Euroopan komissio haastaa Puolan Euroopan unionin tuomioistuimeen Puolan korkeimman oikeuden riippumattomuuden suojelemiseksi 24.9.2018.

<sup>302</sup> Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta kanne 2.10.2018; Euroopan komissio: Lehdistötiedote – Oikeusvaltioperiaate: Komissio aloittaa rikkomusmenettelyn Puolan korkeimman oikeuden riippumattomuuden suojelemiseksi 2.7.2018.

<sup>303</sup> Komission mukaan Puola ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Ks. Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, kanne 2.10.2018.

<sup>304</sup> Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.

<sup>305</sup> Euroopan komissio: Lehdistötiedote – Oikeusvaltioperiaate: Euroopan komissio haastaa Puolan Euroopan unionin tuomioistuimeen Puolan korkeimman oikeuden riippumattomuuden suojelemiseksi 24.9.2018.

<sup>306</sup> Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, määräys 15.11.2018.

uudistuksen<sup>307</sup>. EUT antoi kannetta koskevia määräyksiä myös 15.11.2018 ja 17.12.2018<sup>308</sup>. Puola toteutti EUT:n määräämät väliaikatoimet 21.11.2018, sillä Puolan parlamentti muutti korkeinta oikeutta koskevaa lakia EUT:n määräyksen mukaisesti<sup>309</sup>. EUT ei ole tutkielman teon aikana päättänyt välitoimimenettelyä tai antanut lopullista tuomiotaan tapauksessa. Täten SEUT 260 artiklan mukaiset menettelyt eivät ole vielä tulleet ajankohtaisiksi.

Komissio käynnisti toisen SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn Puolaa vastaan 3.4.2019 lähettämällä Puolan hallitukselle virallisen ilmoituksen. Menettelyn käynnistäminen liittyy Puolan uuteen tuomareiden kurinpitomenettelyyn, joka heikentää tuomareiden oikeudellista riippumattomuutta. Komissio käynnisti menettelyn suojellakseen tuomareita Puolassa poliittiselta vallankäytöltä. Komissio katsoo Puolan jälleen epäonnistuneen SEU 19 artiklan, perusoikeuskirjan 47 artiklan sekä myös SEUT 267<sup>310</sup> mukaisten velvollisuuksiensa täyttämässä. Puolan on kahden kuukauden kuluessa eli 3.6.2019 mennessä vastattava komission antamaan viralliseen ilmoitukseen.<sup>311</sup> Puola ei tutkielman teon aikana ole vastannut komission antamaan viralliseen ilmoitukseen.

#### 5.1.5 EU:n oikeuslähteiden asema ja merkitys turvaamistoimien osalta

EU-oikeuden oikeuslähteet muodostuvat primaarioikeudesta, EU:n kansainvälisoikeudellisista sopimuksista, sekundaarioikeudesta, yleisistä oikeusperiaatteista sekä jäsenvaltioiden välisistä sopimuksista<sup>312</sup>. Primaarioikeus on ylemmän asteinen suhteessa sekundaarioikeuteen, sillä sekundaarioikeutta on tulkittava primaarioikeuden kanssa yhteensopivasti<sup>313</sup>. EU-oikeuden ensisijaisia oikeuslähteitä eli primaarioikeutta ovat EU:n perussopimukset, Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä yleiset oikeusperiaatteet. Ne muodostavat EU:n perustuslailliset puitteet, jotka EU:n toimielinten on täytettävä EU:n edun mukaisesti.<sup>314</sup> EU:n toimielimet saavat EU:n perussopimuksista toimivaltansa SEU 7 artiklan sekä SEUT 258 ja 260 artiklojen mukaisten mekanismien käynnistämiseen. Ne ovat täten osa EU:n primaarioikeutta. Lisäksi SEU 7 artikla antaa parlamentille ja komissiolle toimivallan

---

<sup>307</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 24.

<sup>308</sup> Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, määräys 15.11.2018 ja määräys 17.12.2018. Kyseiset määräykset ovat saatavilla tutkielman teon hetkellä vain ranskaksi ja puolaksi, eikä niitä ole vielä virallisesti julkaistu, joten tutkielmassa ei perehdytä niihin.

<sup>309</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 25.

<sup>310</sup> SEUT 267 artiklassa säännellään EUT:n toimivallasta ennakkoratkaisujen antamiseen ja kansallisten tuomioistuinten velvollisuudesta saattaa tiettyjä päätöksiä EUT:n käsiteltäväksi.

<sup>311</sup> European Commission: Press release – Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control 3.4.2019.

<sup>312</sup> Borchardt 2016, s. 95.

<sup>313</sup> Ojanen 2016, s. 38-39.

<sup>314</sup> Borchardt 2016, s. 94, 95.



perustellun ehdotuksen antamiseen ja neuvostolle sekä Eurooppa-neuvostolle toimivallan päätöksen tekemiseen asiassa. SEUT 258 sen sijaan antaa lisäksi komissiolle toimivaltaa lausunnon antamiseen sekä kanteen nostamiseen EUT:ssa ja EUT:lle toimivallan antaa tuomio asiassa. Täten sekä SEU 7 artiklan mukaiset mekanismit että SEUT 258 ja 260 artikkelit perustuvat EU:lle perussopimusten mukaiseen toimivaltaan annetun toimivallan periaatteen mukaisesti.

EU:n toinen tärkeä oikeuslähde, EU:n sekundaarioikeus eli EU:n johdettu oikeus, muodostuu EU:n toimielinten luomasta oikeudesta, jonka luomiseen ne ovat saaneet oikeutuksen perussopimuksista annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. EU:n johdettu oikeus muodostuu lainsäätämisyksikössä hyväksyttävistä säädöksistä, kuten asetuksista, direktiiveistä ja päätöksistä; muista kuin lainsäätämisyksikössä hyväksyttävistä säädöksistä, kuten tavallisista säädöksistä, delegoiduista säädöksistä sekä täytäntöönpanosäädöksistä; muista kuin velvoittavista säädöksistä, kuten suosituksista ja tiedonannoista sekä; muista kuin säädöksistä, kuten toimintaohjelmista, julistuksista, lausunnoista ja päätöslauselmista.<sup>315</sup>

SEUT 288 artiklan 4 kohdan mukaan päätös on kaikilta osiltaan velvoittava, ja jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä. EU:n toimielimistä erityisesti neuvosto ja komissio antavat päätöksiä, joissa nimetään, kenelle se on osoitettu. Kyseisillä päätöksillä neuvosto tai komissio voi määrätä jäsenvaltion tekemään tai olemaan tekemättä jotain, antaa jäsenvaltiolle oikeuksia tai määrätä velvollisuuksia.<sup>316</sup> EU:n toimielinten toimivalta päätöksen antamiseen perustuu täten myös perussopimukseen. SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä neuvosto voi tehdä päätöksen sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Lisäksi SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä Eurooppa-neuvosto voi tehdä päätöksen sen toteamisesta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Kyseiset päätökset ovat SEUT 288 artiklan mukaisia päätöksiä ja ne osoitetaan tietyille jäsenvaltiolle ja täten ne velvoittavat kaikilta osiltaan sitä jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu.

Edellä mainitut keinot ovat ns. hard law- normeja, mutta EU:lla on käytettävissään myös ns. soft law- normeja. Näitä soft law- normeja ovat esimerkiksi suositukset ja lausunnot. Myös suositusten ja lausuntojen antamisesta määrätään nimenomaisesti EU:n perussopimuksissa, sillä SEUT 288 artiklan 5 kohdan mukaan suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia. EU:n toimielimet voivat antaa jäsenvaltioille suosituksia ja lausuntoja, mutta ne eivät sido vastaanottajaa eli niistä ei aiheudu oikeudellisia

---

<sup>315</sup> Borchardt 2016, s. 94-95, 104.

<sup>316</sup> Borchardt 2016, s. 104.

velvoitteita. Toimielinten antamissa suosituksissa kehoitetaan niiden vastaanottajaa toimimaan tietyllä tavalla, mutta niitä ei oikeudellisesti velvoiteta siihen. Sekä suosituksilla että lausunnoilla on ennen kaikkea poliittista ja moraalista merkitystä, mutta niillä voi olla kuitenkin välillisiä oikeusvaikutuksia silloin, kun niillä luodaan edellytykset myöhemmin mahdollisesti annettaville sitoville säädöksille.<sup>317</sup> Esimerkiksi komission uuden EU:n toimintakehyksen nojalla antamilla oikeusvaltiolausunnoilla tai oikeusvaltiosuosituksilla ei täten ole oikeudellista sitovuutta jäsenvaltioita kohtaan, mutta ne luovat edellytykset SEU 7 artiklan mukaisten mekanismien käynnistämiseen. Toimivalta suositusten ja lausuntojen antamiseen kuitenkin perustuu perussopimukseen. EUT on ottanut kantaa soft law- normien tulkintaan esimerkiksi vuonna 1989 antamassaan tuomiossa *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*. Tuomiossaan EUT katsoi perussopimusten mukaisesti, etteivät suositukset sellaisenaan tuota oikeusvaikutuksia, mutta kansallisten tuomioistuinten on otettava suositukset huomioon esimerkiksi silloin, kun niiden tarkoituksena on täydentää EU-oikeuden sitovia säädöksiä.<sup>318</sup>

EU:n perussopimusten mukaisten lainsäädäntövälineiden lisäksi EU:n toimielimillä on käytettävissä useita muitakin keinoja, joilla ne voivat muokata EU:n oikeusjärjestystä. Näistä merkittävimpiä ovat päätöslauselmat, julistukset, toimintaohjelmat ja tiedonannot. Eurooppa-neuvosto, neuvosto ja Euroopan parlamentti voivat antaa päätöslauselmia, jotka ovat yhteisiä poliittisia tahdonilmaisuja ja ne takaavat EU:n ja jäsenvaltioiden päätöksenteossa vaadittavan yhdenmukaisuuden vähimmäistason.<sup>319</sup> Edellä mainitut keinot ovat myös soft law- normeja, eivätkä ne ole oikeudellisesti velvoittavia. Täten esimerkiksi Euroopan parlamentin antamat päätöslauselmat Unkarille eivät olleet oikeudellisesti velvoittavia, eikä Unkarilla ollut velvollisuutta toteuttaa niiden mukaisia toimia. Sama pätee komission antamaan tiedonantoon uudesta EU:n toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, sillä sekään ei ole oikeudellisesti velvoittava normi. Sekä päätöslauselmilla että tiedonannolla on kuitenkin näissä tapauksissa ollut välillisiä oikeusvaikutuksia, sillä niillä on luotu edellytykset SEU 7 artiklan 1 kohdan menettelyjen käynnistämiseksi.

## 5.2 Oikeusvaltion edistäminen Euroopan unionissa

### 5.2.1 Edistämistoimet

Samalla kun EU voi rankaista jäsenvaltiota oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisesta, EU:n vastuulla on myös edistää oikeusvaltioperiaatetta. Euroopan unionissa käydään jatkuvasti keskustelua siitä,

---

<sup>317</sup> Borchardt 2016, s. 112-113.

<sup>318</sup> Asia C-322/88 *Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles*, tuomio 13.12.1989.

<sup>319</sup> Borchardt 2016, s. 113; Ojanen 2016, s. 50.

miten EU:ssa voitaisiin edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista sekä vahvistaa edelleen sen noudattamisen seuranta. EU:n toimielimet ovat olleet aktiivisempia periaatteen edistämisessä, kuin rangaistusten asettamisessa<sup>320</sup>. Kolmen pääasiallisen toimeenpanevan ja oikeudellisen mekanismin lisäksi EU on kehittänyt instrumentteja, jotka ovat ennakoivampia ja, joiden tarkoituksena on edistää EU:n arvojen toteutumista sekä noudattamista. Näitä edistämistä ja valvontakeinoja ovat muun muassa: EU:n ja jäsenmaiden välillä käytävä oikeusvaltiovuoropuhelu, EU:n oikeusalan tulostaulu, talouspolitiikan EU-ohjausjakso, yhteistyö- ja seurantamekanismi, komission rakenneuudistusten tukipalvelu, Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot), Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) sekä EU:n laajentumisperiaatteen ja EU:n naapuruuspolitiikka.<sup>321</sup> Lisäksi EU:n perusoikeusviraston vahvistaminen sekä komission vuosittain antamat raportit EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanosta edistävät oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja yhteisten arvojen kunnioittamista EU:ssa<sup>322</sup>.

Joulukuussa 2014 neuvosto perusti vuosittain käytävän oikeusvaltiovuoropuhelun, jota käydään yhdessä kaikkien jäsenmaiden kanssa. Oikeusvaltiovuoropuhelun on tarkoitus täydentää komission vuonna 2014 perustamaa uutta EU:n toimintakehystä. Oikeusvaltioperiaatetta koskevan vuoropuhelun tavoitteena on edistää ja turvata oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen perussopimusten mukaisesti.<sup>323</sup> Yleisten asioiden neuvoston joulukuussa 2016 antaman päätelmän mukaan neuvosto ja jäsenvaltiot ovat sitoutuneet vuoropuhelun käymiseen oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Oikeusvaltiovuoropuhelu perustuu puolueettomuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisen kohtelun periaatteille.<sup>324</sup> Ensimmäinen oikeusvaltiovuoropuhelu käytiin yleisten asioiden neuvostossa Luxemburgin EU-puheenjohtajuuskauden aikana marraskuussa 2015<sup>325</sup>. Tämän jälkeen dialogia on käyty vuosittain eri jäsenvaltioiden EU-puheenjohtajuuskausina yleisten asioiden neuvostossa. Seuraava oikeusvaltiovuoropuhelu käydään Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019<sup>326</sup>.

---

<sup>320</sup> Hillion 2016, s. 10.

<sup>321</sup> European Parliament: The EU framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values 2019, s. 19; European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 4-6.

<sup>322</sup> Oikeusministeriö: Oikeusministeriön EU-vaikuttamissuunnitelma vuodelle 2018. 2018, s. 3.

<sup>323</sup> European Parliament: Legislative train schedule – Area of Justice and Fundamental Rights 2019.

<sup>324</sup> Council of the European Union: Conclusions of the Council of the European Union and the member states meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law 2014, s. 1.

<sup>325</sup> Council of the European Union: From Presidency to Permanent Representatives Committee/Council – Presidency non-paper for the Council (General Affairs) on 24 May 2016 – Rule of law dialogue 2016, s. 1.

<sup>326</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 6.

EU:n oikeusalan tulostaulun tarkoituksena on auttaa EU:ta sekä sen jäsenvaltioita kansallisten oikeuslaitosten toimivuuden parantamisessa. Tulostaulu antaa vertailukelpoisia, objektiivisia ja luotettavia tietoja kaikkien jäsenvaltioiden oikeuslaitosten tehokkuudesta, riippumattomuudesta sekä laadusta. Oikeuslaitokset suojaavat oikeusvaltioperiaatetta ja EU:n perustavia arvoja ja tästä syystä jäsenvaltioiden oikeuslaitosten tilan tarkastelu on keskeistä.<sup>327</sup> Euroopan komission toukokuussa 2018 julkaisemassa EU:n oikeusalan tulostaulussa tarkasteltiin EU:n jäsenvaltioiden oikeuslaitosten riippumattomuutta, laatua ja tehokkuutta. Tulostaulun mukaan käsitys esimerkiksi oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on suurimmassa osassa jäsenvaltioista parantunut tai pysynyt ennallaan verrattuna sitä vuosiin 2017 ja 2010. Joissakin maissa käsitys on kuitenkin huonontunut. Suurimpana syynä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden puutteeseen on nähty hallituksen ja poliitikkojen sekaantuminen oikeuslaitoksen toimintaan sekä tuomioistuinten painostaminen.<sup>328</sup> Vaikka tulostaulun mukaan kehitystä jäsenvaltioissa on tapahtunut, on silti havaittavissa suuria haasteita kaikilla osaluilla.

EU:n oikeusalan tulostaulu tukee myös EU-ohjausjaksoa, sillä se antaa informaatiota oikeuslaitosten toiminnasta ja helpottaa oikeuslaitoksia koskevien uudistusten vaikutusten arviointia. EU-ohjausjakso on komission kehittämä EU:n talouspolitiikan vuosittainen koordinoitijakso, jossa komissio arvioi kaikkien jäsenvaltioiden makrotalous-, talousarvio- ja rakenneuudistuksia ja tekee ehdotuksia toimenpidesuosituksista.<sup>329</sup> Komission tekemien analyysien kautta on tarkoitus oikeusvaltioperiaatteen edistämisen osalta taistella korruptiota vastaan, edistää oikeuslaitosten tehokkuutta sekä auttaa julkishallinnon uudistuksien tekemisessä. Mikäli kyseisillä aloilla ilmenee vakavia haasteita, neuvosto antaa asianomaisille jäsenvaltioille tarkoin määritellyjä suosituksia tilanteen korjaamiseksi.<sup>330</sup> EU:n yhteistyö- ja seurantamekanismi sen sijaan koskee vain Romaniaa ja Bulgariaa. Mekanismi perustettiin Romanian ja Bulgarian liittyessä EU:hun vuonna 2007, jotta voitaisiin varmistaa toimivien hallinto- ja oikeusjärjestelmien kehittämisen jatkuminen. Komissio antaa kertomuksen maiden edistymisestä mekanismin puitteissa vuosittain siihen asti, kunnes siinä määritellyt kriteerit on saatu hyväksyttävästi täytettyä. Mekanismin kautta saatu kokemus on erittäin merkityksellistä käsiteltäessä oikeusvaltioon liittyviä haasteita kaikissa EU:n jäsenmaissa.<sup>331</sup> Mekanismi ei kuitenkaan

---

<sup>327</sup> Euroopan komissio: Taustatiedote: EU:n oikeusalan tulostaulu 2018 – kysymyksiä ja vastauksia. 28.5.2018.

<sup>328</sup> Euroopan komissio: Lehdistötiedote: EU:n oikeusalan tulostaulu 2018 – Oikeuslaitos oikeusvaltion ja EU:n arvojen ylläpitäjänä. 28.5.2018.

<sup>329</sup> Euroopan komissio: Taustatiedote: EU:n oikeusalan tulostaulu 2018 – kysymyksiä ja vastauksia. 28.5.2018.

<sup>330</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 4.

<sup>331</sup> Euroopan komissio: Bulgariaa ja Romaniaa koskeva yhteistyö- ja seurantamekanismi; European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 5.

ole ainoastaan valvontakeino, vaan mekanismi perustuu komission vuonna 2006 tekemään päätökseen yhteistyö- ja seurantamekanismista ja täten Romanian sekä Bulgarian on noudatettava komission vuosittain antamien raporttien suosituksia<sup>332</sup>.

Komission rakenneuudistusten tukipalvelu tarjoaa teknistä tukea jäsenvaltioiden rakenneuudistusten toteuttamiseen. Tukipalvelu koskee oikeusvaltion vahvistamisen ja edistämisen kannalta olennaisia alueita, kuten julkishallintoa, oikeuslaitoksia sekä korruption vastaista toimintaa.<sup>333</sup> Komissio ja neuvosto ovat aloittamassa tukipalvelun puitteissa uusia hankkeita oikeuslaitosten, paikallisten hallintojen ja perusoikeuksien uudistuksien tukemiseksi esimerkiksi Kyproksella, Latviassa, Liettuassa, Slovakiassa ja Sloveniassa. EU:n antama tuki perustuu puhtaasti jäsenvaltion pyyntöön ja se toteutetaan yksinomaan asianomaisen jäsenvaltion tarpeen mukaisesti.<sup>334</sup> ERI-rahastot ja erityisesti niiden alaan kuuluvat rahastot, joilla tuetaan oikeus- ja turvallisuuspolitiikkoja, edistävät myös oikeusvaltioperiaatteen toteutumista EU:ssa. Kyseiset rahastot auttavat jäsenmaita vahvistamaan julkishallinnon ja oikeuslaitoksen toimintaa sekä tehostavat jäsenmaiden kykyä taistella korruptiota vastaan.<sup>335</sup> Oikeusasioiden ja perusoikeuksien alalla alueelliset, paikalliset ja muut julkiset viranomaiset ovat käsitellessään ERI-rahastoja oikeudellisesti velvollisia kunnioittamaan EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä silloin, kun ne toimivat EU-oikeuden alalla<sup>336</sup>. OLAF selvittää ja tutkii EU:n toimielimissä sellaisia petoksia, korruptiota ja muita vakavia rikoksia, jotka vaikuttavat EU:n talousarvioon tai muihin taloudellisiin intresseihin. Lisäksi virasto antaa suosituksia, joilla se antaa kansallisille viranomaisille luvan aloittaa hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä.<sup>337</sup> OLAF perustettiin komission päätöksellä vuonna 1999<sup>338</sup>.

Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen on keskeisessä osassa myös EU:n ulkoisessa politiikassa, sillä oikeusvaltioperiaatteesta on tullut yhä keskeisempi näkökanta EU:n liittymisneuvotteluihin sekä EU:n naapuruuspolitiikkaan. Tärkeimpien instituutioiden, kuten oikeuslaitoksen, vahvistaminen ja korruptiontorjunta ovat nousseet avainasemaan EU:n edistäessä uudistuksia, joiden kautta

---

<sup>332</sup> European Commission: Progress Reports on the Cooperation and verification mechanism – procedural aspects 27.6.2007.

<sup>333</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 5.

<sup>334</sup> European Commission: Daily news 3.4.2019 – Commission and Council of Europe support justice, governance and fundamental rights reforms in Member states 3.4.2019.

<sup>335</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 5.

<sup>336</sup> European Commission: Contribution of the European Structural and Investment Funds to the 10 Commission priorities: Justice and Fundamental Rights.

<sup>337</sup> Euroopan komissio: Euroopan petostentorjuntavirasto; European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 6.

<sup>338</sup> OLAF European Anti-Fraud Office: Legal background.

hakijavaltiot voivat saavuttaa EU:hun liittymiseksi vaadittavat Kööpenhaminan kriteerit. Oikeusvaltioperiaate ja sen noudattaminen on täten ankkuroitu tiukasti liittymisneuvotteluihin ja niiden etene- miseen.<sup>339</sup> EU:n laajentumispolitiikan tavoitteena on edistää vakautta ja rauhaa EU:n lähialueilla sekä tukea muutoksia EU:n arvojen, normien ja lainsäädännön pohjalta EU:hun pyrkivissä maissa<sup>340</sup>. Euroopan naapuruuspolitiikka on keskeinen osa EU:n ulkopolitiikkaa, sillä sen päätarkoituksena on EU:n lähialueen poliittinen ja taloudellinen vakauttaminen sekä turvallisuuden lisääminen. Tärkeä osa ja yksi naapuruuspolitiikan tavoitteista on oikeusvaltion, demokratian, hyvän hallintotavan ja ihmisoikeuksien edistäminen.<sup>341</sup> Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen EU:ssa ja sen lähialueilla on elin- tärkeää, sillä oikeusvaltioperiaate turvaa jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen, luottamuksen jul- kisiin instituutioihin sekä demokraattisten yhteiskuntien sujuvan toiminnan.

Edellä kuvattujen instrumenttien lisäksi EU:ssa on kehitteillä uusia keinoja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi. Komissio antoi 3.4.2019 tiedonannon, jossa se avasi keskustelun oikeusvaltioperiaat- teen vahvistamiseksi EU:ssa sekä esitti keinoja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi. Komissio avasi tiedonannollaan keskustelun oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta EU:ssa ja kehotti muun muassa parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja jäsenvaltioita esittämään konkreettisia ajatuksia siitä, miten oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevia välineitä voitaisiin tulevaisuudessa kehit- tää<sup>342</sup>. Uudet keinot oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että oikeusvaltioperiaate on suojeltu, vahvistettu ja toteutettu kaikkialla Euroopan unionissa.<sup>343</sup> Komissio antoi tiedonannon parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle oikeusvaltioperiaatteen lujitta- misesta Euroopan unionissa. Tiedonannossa arvioidaan viime vuosina saatua kokemusta oikeusval- tioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi asetettujen mekanismien toiminnasta sekä esitetään mahdollisia uusia keinoja oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseksi. Komissio esitti tiedonannossan kolme mahdollista lähestymistapaa, joilla voidaan tulevaisuudessa varmistaa oikeusvaltioperiaatteen tehokas toimeenpano. Ensiksi, oikeusvaltioperiaatetta on edistettävä rakentamalla tietoisuutta ja yh- teistä oikeusvaltiokulttuuria ympäri Eurooppaa. Toiseksi, oikeusvaltioperiaatteen ongelmien eh- käisyä on parannettava, jotta EU:lla on kyky puuttua ongelmiin mahdollisimman aikaisessa

---

<sup>339</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 6.

<sup>340</sup> Euroopan komissio: EU:n laajentuminen.

<sup>341</sup> Euroopan komissio: Euroopan naapuruuspolitiikka.

<sup>342</sup> European Commission: Press release – Rule of law: The Commission opens a debate to strengthen the rule of law in the EU 3.4.2019.

<sup>343</sup> European Commission: Press release – Rule of law: The Commission opens a debate to strengthen the rule of law in the EU 3.4.2019.

vaiheessa, jotta voidaan välttää uhkien laajeneminen. Kolmanneksi, on luotava kyky panna toimeen tehokas yhteinen vastareaktio silloin, kun riittävän merkittävä ongelma havaitaan.<sup>344</sup>

Edellä mainitut EU:n käytössä olevat edistämiskeinot oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi kuuluvat pääsääntöisesti EU:n sekundaarioikeuteen ja ne ovat lähtökohtaisesti soft law- normeja, eivätkä ne ole täten oikeudellisesti velvoittavia. Esimerkiksi eri toimielinten antamissa suosituksissa kehoitetaan niiden vastaanottajaa toimimaan tietyllä tavalla, mutta niitä ei oikeudellisesti velvoiteta siihen. Sekä suosituksilla että lausunnoilla on ennen kaikkea poliittista ja moraalista merkitystä, mutta niillä voi olla kuitenkin välillisiä oikeusvaikutuksia silloin, kun niillä luodaan edellytykset myöhemmin mahdollisesti annettaville sitoville säädöksille.<sup>345</sup> Sama pätee EU:n toimielinten antamiin päätöslauselmiin, julistuksiin, toimintaohjelmiin ja tiedonantoihin. EU-jäsenmaiden erilaisten oikeuskulttuurien vuoksi EU-oikeuden tulee olla useissa kysymyksissä muuntautuvaa ja joustavaa. Soft law- normien tarkoituksena voidaan katsoa olevan esimerkiksi paikallisten olosuhteiden vuoksi tarve tehdä poikkeuksia johonkin hyväksytyyn yleiseen poliittiseen tavoitteeseen, josta voidaan säätää joustavammin soft law- normien kautta, kuin esimerkiksi asetuksella.<sup>346</sup> Edistämiskeinoista kuitenkin esimerkiksi OLAF sekä Bulgariaa ja Romaniaa koskeva yhteistyö- ja seurantamekanismi perustuvat komission päätökseen ja ne ovat täten oikeudellisesti sitovia normeja. Päätös on SEUT 288 artiklan 4 kohdan mukaan kaikilta osiltaan velvoittava, ja jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä. Lisäksi kansallisten viranomaisten on oikeusasioiden ja perusoikeuksien alalla ERI-rahastoja käsitellessään kunnioitettava EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä silloin, kun ne toimivat EU-oikeuden alalla. Perusoikeuskirja kuuluu EU:n primaarioikeuteen ja sen määräyksillä on oikeudellisesti sitova merkitys.

### 5.2.2 Kansainvälinen ja kansallinen oikeus oikeusvaltion edistämisessä EU:ssa

Kansainvälinen oikeus sääntelee pääsääntöisesti sekä valtioiden välisiä suhteita että kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Sillä luodaan perusta kansainväliselle turvallisuudelle ja rauhalle sekä vakaalle kansainväliselle järjestykselle. Kansainvälinen oikeus on hierarkkisesti korkeampi ja erillinen oikeusjärjestelmä valtioiden kansallisista oikeusjärjestelmistä. Keskeisiä kansainvälisen oikeuden kehittäjiä

---

<sup>344</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 3, 10.

<sup>345</sup> Borchardt 2016, s.112-113.

<sup>346</sup> Rautio 2016, s. 206.

ja edistäjiä ovat erityisesti Yhdistyneet kansakunnat (YK) sekä Euroopan alueella toimiva Euroopan neuvosto. YK:n peruskirja sekä EIS kuuluvat merkittävimpiin kansainvälisen oikeuden lähteisiin.<sup>347</sup>

EU:n ulkopuolisista toimijoista Euroopan neuvosto on ollut ratkaisevassa roolissa kehittämässä oikeusvaltion määritelmiä ja standardeja<sup>348</sup>. Euroopan neuvoston pääasiallisena tarkoituksena on vahvistaa ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta sekä Euroopassa että sen ulkopuolella. Euroopan neuvoston parhaiten tunnettu mekanismi kyseisten oikeuksien suojelemiseksi on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka luotiin Euroopan ihmisoikeussopimuksella. EIT valvoo ihmisoikeussopimuksen soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa.<sup>349</sup> EIT:n keskeisenä tehtävänä on vahvistaa oikeusvaltiokehitystä erityisesti sen uusissa jäsenvaltioissa. Vahvistaessaan oikeusvaltiokehitystä EIT luo myös edellytyksiä hakijamaiden EU-jäsenyydelle.<sup>350</sup> Kaikki EU:n jäsenmaat ovat allekirjoittaneet ja ratifioineet ihmisoikeussopimuksen. Lisäksi Lissabonin sopimuksella tehtiin mahdolliseksi, että myös EU voi liittyä ihmisoikeussopimukseen. Neuvottelut ja valmistelut EU:n liittymisestä EIS:een ovat käynnissä.<sup>351</sup> EIT:n oikeuskäytäntö on vaikuttanut laajasti oikeusvaltioperiaatteen määrittelyyn, edistämiseen ja vahvistamiseen sekä alleviivannut demokraattisen yhteiskunnan ja oikeusvaltion läheistä suhdetta<sup>352</sup>. Euroopan unioni ja Euroopan neuvosto tekevät läheistä yhteistyötä oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi koko Euroopassa. Erityisesti Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission tekemä työ oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi on ollut ratkaisevassa asemassa myös EU:ssa.

EU tekee lisäksi tiivistä yhteistyötä YK:n kanssa. YK pyrkii edistämään oikeusvaltion toteutumista jäsenmaissaan edistämällä normien, yhteiskunnallisten käytäntöjen sekä instituutioiden kehittämistä, jotta voidaan varmistaa keskeisimpien hallinnon instituutioiden itsenäisyys<sup>353</sup>. YK:n perustana on YK:n peruskirja, jossa määritellään YK:n periaatteet ja päämäärät. Kaikki EU:n jäsenmaat ovat myös YK:n jäseniä ja täten sitoutuneet peruskirjan velvoitteiden täyttämiseen.<sup>354</sup> Lisäksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus sekä YK:n Agenda 2030 ovat keskeisessä asemassa oikeusvaltion edistämisessä ympäri maailmaa. Euroopan neuvoston ja YK:n lisäksi merkittävä toimija

---

<sup>347</sup> Ulkoministeriö: Kansainvälinen oikeus; Eduskunta: Kansainvälinen oikeus.

<sup>348</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 7.

<sup>349</sup> Euroopan neuvosto: Euroopan neuvosto pääpiirteittäin – Ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen puolestaja, s. 2.

<sup>350</sup> Pellonpää 2005, s. 1230.

<sup>351</sup> Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan unionista – Lissabonin sopimus 2018 s. 3.

<sup>352</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 7.

<sup>353</sup> United Nations: UN Chronicle – The Role of the UN in Promoting the Rule of Law: Challenges and New Approaches 2012.

<sup>354</sup> Yhdistyneet kansakunnat: Usein kysytyjä kysymyksiä: YK:n peruskirja. 2018.



oikeusvaltion edistämässä Euroopassa ja muualla maailmassa on myöä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj).

Oikeusvaltio on Etyj:n toiminnan kulmakivi ihmisoikeuksien ja demokratian edistämässä. Etyj:ssä on 57 jäsenmaata mukaan lukien kaikki EU:n jäsenmaat. Etyj tarjoaa jäsenmailleen tukea esimerkiksi oikeuslaitosten kehittämisessä, lakien ja oikeuslaitosten uudistuksissa, oikeuslaitoksen itsenäisyyden vahvistamisessa sekä julkisenhallinnon vahvistamisessa.<sup>355</sup> Sekä Euroopan neuvosto, YK että Etyj ovat ilmaisseet syvän huolensa oikeusvaltiotilanteesta Puolassa sekä oikeusvaltion, demokratian ja perusoikeuksien tilanteesta Unkarissa<sup>356</sup>. Lisäksi Euroopan oikeudellinen verkosto, asiantuntija ryhmät, lakimiesten liitot sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat edesauttaneet yhteisen oikeusvaltiokäsityksen kehittymistä sekä Euroopassa että kansallisella tasolla. Kyseiset toimijat ovat olleet avainasemassa yhteisten standardien ja parhaiden käytäntöjen edistämässä.<sup>357</sup>

Kuten tutkielmassa on tuotu ilmi, kansallinen oikeus ja jäsenvaltioiden kansalliset toimet oikeusvaltion kunnioittamisen varmistamiseksi ovat avainasemassa oikeusvaltion edistämässä EU:n jäsenmaissa, sillä ensisijainen vastuu oikeusvaltion kunnioittamisen varmistamiseen kansallisella tasolla on jäsenmailla<sup>358</sup>. Useat EU:n jäsenmaat ovat olleet aktiivisia keskusteluissa, joissa pyritään oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen parantamiseen. Esimerkiksi Suomi, Saksa, Tanska, Italia, Alankomaat, Irlanti, Belgia, Itävalta, Kreikka, Portugali, Luxemburg ja Ranska toimittivat vuonna 2016 yhteisen tausta-asiakirjan, jonka tavoitteena on oikeusvaltioperiaatteen varmistaminen EU:ssa. Lisäksi Belgia esitti alkuvuonna 2018 aloitteen sellaisen jäsenvaltioiden välisen vertaisarviointimekanismin kehittämisestä, jossa tarkasteltaisiin EU:n perussopimuksien mukaisten oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien täytäntöönpanoa, vahvistamista ja turvaamista jäsenvaltioissa.<sup>359</sup> Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamiseksi kansallisella tasolla tarvitaan kuitenkin EU-tasoisien keinojen lisäksi myös kansallisen tason toimia. Euroopan unionin toimielimet sekä kaikki EU:n jäsenvaltiot vastaavat yhdessä oikeusvaltioperiaatteen varmistamisesta, puolustamisesta ja lujittamisesta EU:ssa.

---

<sup>355</sup> OSCE: What we do – Rule of law.

<sup>356</sup> Euroopan komissio: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa 2017, s. 42; Euroopan parlamentti: Päätöslauselman liite – Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja 2018.

<sup>357</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 7.

<sup>358</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council – Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps 2019, s. 12.

<sup>359</sup> Valtioneuvoston kanslia: Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamista koskevat kehittämistoimet unionissa 2018, s. 3.

Päävastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta on kuitenkin ensisijaisesti jäsenvaltioilla. Niiden on kansallisella tasolla taattava oikeusvaltion kunnioittamisen varmistaminen.

Esimerkiksi Suomi pyrkii oikeusvaltion kunnioittamisen varmistamiseen kansallisella tasolla toimivan oikeusvaltion ja vakaan demokratian kautta. Oikeusministeriö huolehtii yhdessä sen hallinnon alan viranomaisten kanssa demokraattisesti toimivan oikeusvaltion ydintehtävistä. Oikeusministeriön 2018 julkaiseman tulevaisuuskatsauksen mukaan keskeisiä oikeusvaltion turvaamiseen liittyviä näkökohtia ovat demokratia, oikeusturva, rikollisuuden ehkäisy sekä toimiva lainsäädäntö. Demokratiaa ja osallistumisen vahvistamista pyritään parantamaan vaalien saavutettavuuden, toimivuuden ja turvallisuuden kehittämisellä sekä osallistumismahdollisuuksien parantamisella. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistetään vahvistamalla perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista lainvalmistelussa sekä parantamalla viranomaisten osaamista perus- ja ihmisoikeusasioissa. Oikeuslaitoksen toimintaedellytysten vahvistamiseksi jatketaan tuomioistuinten laatua ja tehokkuutta parantavia rakenneuudistuksia sekä turvataan oikeudenhoidon toimijoiden voimavarat tehtävien laadukkaan hoitamisen ja oikeusturvasta huolehtimisen toteutumiseksi. Rikollisuuden ennaltaehkäisemiseksi oikeusministeriö ja sen hallinnonalan viranomaiset pyrkivät muun muassa vahvistamaan korruption torjunnan toimijoiden ja viranomaisrakenteiden yhteistyötä, lisäämään julkisen toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sekä tietoisuutta korruptiosta, edistämään korruption paljastumista ja selvittämään korruption ehkäisyyn liittyvän lainsäädännön muutostarpeita.<sup>360</sup>

---

<sup>360</sup> Oikeusministeriö: Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus – Toimiva oikeusvaltio ja vakaa demokratia 2018, s. 9, 12-13, 16, 19.

## 6 Johtopäätökset

Tutkielman tutkimustehtävänä oli selvittää, mitkä ovat Euroopan unionin toimivaltuudet oikeusvaltion turvaamiseksi ja edistämiseksi sen jäsenmaissa. EU:n toimivalta määräytyy perussopimusten mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat liittyessään EU:hun vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksyneet perussopimukset ja sitoutuneet niiden noudattamiseen. Perussopimukset ovat EU:n jäsenmaiden kesken tehtyjä sitovia sopimuksia, joissa määritellään muun muassa EU:n arvot, tavoitteet, EU:n toimielimiä koskevat säännöt ja päätöksentekomenettelyt sekä EU:n ja sen jäsenmaiden väliset suhteet. Jäsenvaltiot ovat perussopimusten nojalla luovuttaneet toimivaltaa EU:lle annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. SEU 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti EU toimii annetun toimivallan periaatteen mukaisesti ainoastaan sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Annetun toimivallan periaatteen lisäksi EU:n toimivaltaa oikeusvaltion turvaamisen ja edistämisen suhteen rajoittavat myös toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU voi toimia aloilla, jotka kuuluvat EU:n ja jäsenmaiden jaetun toimivallan alaan, ainoastaan siltä osin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla kansallisesti saavuttaa toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Oikeusvaltion toteuttaminen kuuluu jaetun toimivallan alaan, sillä se on osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaa. Täten EU:n on toimittava toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, silloin kun se käynnistää toimia oikeusvaltion turvaamisen ja edistämisen varmistamiseksi. Suhteellisuusperiaate sen sijaan edellyttää, että EU:n toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen. EU:n on varmistettava, että sen toimenpiteet oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi ovat oikeassa suhteessa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin yleisiin edellytyksiin jäsenvaltioissa. EU:n on lisäksi SEU 5 artiklan mukaisesti kunnioitettava jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä.

Annetun toimivallan periaate rajoittaa EU:n lisäksi myös jäsenvaltioiden toimivaltaa, sillä kun EU on käyttänyt annettua toimivaltaansa ja antanut säädöksiä EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla, rajoittaa tämä jäsenvaltioiden kansallista toimivaltaa: kansalliset lainsäätäjät eivät saa antaa säädöksiä sellaisella alalla, jonka EU on jo säännellyt tyhjentävästi, eivätkä ne saa antaa EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia säännöksiä. EUT:n oikeuskäytännön mukaan EU-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa. Etusijaperiaate koskee myös jäsenvaltioiden perustuslakeja ja täten EU-oikeus on ensisijaista kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden. Jäsenvaltioiden on lisäksi SEU 4 artiklan 5 kohdan mukaan pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka

voivat vaarantaa EU:n tavoitteiden toteutumisen. Tämän voidaan katsoa oikeusvaltion kunnioittamisen osalta tarkoittavan, että jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa oikeusvaltion toteutumisen. Kyseisen kohdan mukaisesti jäsenvaltiot eivät saa sivuuttaa EU:n arvoja ja niiden on myös edistettävä arvoja yhteistyössä EU:n kanssa.

Tutkielman tutkimuskysymyksen osatehtävänä oli löytää ne keinot, jotka EU:lla on toimivaltansa puitteissa käytettävissään silloin, kun jäsenmaat uhkaavat rikkoa oikeusvaltioperiaatetta. SEU 2 artiklan mukaan EU:n perustana olevia arvoja ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Lisäksi näiden arvojen ja periaatteiden kunnioittaminen on SEU 49 artiklan mukaisesti EU-jäsenyyden edellytys. SEU 3 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia. Oikeusvaltio on yksi SEU 2 artiklan arvoista, joten EU:n toimivalta oikeusvaltion edistämiseen perustuu täten SEU 3 artiklaan. EU:n toimivalta oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen taas perustuu SEU 7 artiklaan, sillä se antaa EU:lle toimivaltaa puuttua jäsenvaltioiden oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan toimintaan ja asettaa jäsenvaltioille sanktioita, silloin kun jäsenvaltion todetaan vakavasti ja jatkuvasti loukkaavan oikeusvaltioperiaatetta. SEU 7 artiklan lisäksi SEUT 258 ja 260 artiklat antavat EU:lle toimivaltaa puuttua jäsenvaltioiden oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan toimintaan silloin, kun jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden.

Perussopimuksissa ei SEU 3 artiklan lisäksi säännellä oikeusvaltioperiaatteen edistämisestä eli kyseinen artikla on ainut perussopimukseen perustuva normi, joka sääntelee EU:ssa oikeusvaltion edistämistä. Edistämistoimien osalta EU:lla on käytettävissään pääasiallisesti vain soft law- kategoriaan kuuluvia normeja: EU:n ja jäsenmaiden välillä käytävä oikeusvaltiovuoropuhelu, EU:n oikeusalan tulostaulu, talouspolitiikan EU-ohjausjakso, komission rakenneuudistusten tukipalvelu sekä EU:n laajentumispolitiikka ja EU:n naapuruuspolitiikka. Nämä pääasiallisesti oikeudellisesti sitomattomat normit voivat kuitenkin saada välillisiä oikeusvaikutuksia luomalla edellytyksiä perussopimusten mukaisten oikeudellisesti sitovien turvaamistoimien käynnistämiseen. EU:n edistämiskeinoista sen sijaan esimerkiksi Romaniaa ja Bulgariaa koskeva yhteistyö- ja seurantamekanismi, oikeusasioita ja perusoikeuksia koskevat ERI-rahastot sekä Euroopan petostentorjuntavirasto sen sijaan kuuluvat hard law -normeihin ja niillä on täten oikeudellisesti sitovaa vaikutusta.

Perussopimuksissa ei myöskään SEU 7 artiklan ja SEUT 258 ja 260 artiklojen lisäksi säännellä muista keinoista turvata oikeusvaltioperiaatetta. Täten ne ovat ainoat perussopimukseen perustuvat EU:n käytettävissä olevat keinot oikeusvaltion turvaamiseksi. Oikeudellisesti sitovien normien eli

perussopimukseen perustuvien normien lisäksi EU:lla on käytettävissään oikeudellisesti sitomaton normi myös oikeusvaltion turvaamiseksi: uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Vaikka toimintakehys onkin EU-oikeudessa osa ns. soft law- normeja, se saa välillistä oikeusvaikutusta luomalla edellytyksiä SEU 7 artiklan mukaisten menettelyiden käynnistämiseen. Lisäksi se voi saada välillisiä oikeusvaikutuksia SEUT 258 menettelyn käynnistämiseksi. Näin on tapahtunut esimerkiksi Puolan tapauksessa, jossa toimintakehys loi edellytykset sekä SEU 7 artiklan mukaisen mekanismin että SEUT 258 rikkomusmenettelyn käynnistämiseksi.

Tutkielman tutkimuskysymyksen toisena osatehtävänä oli selvittää, mitkä ovat EU:n jäsenmaissa oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittisiä tekijöitä ja, miten EU pyrkii edistämään niitä. Edistämiskökulman osalta edellä käsitellyt edistämistoimet ovat niitä keinoja, joilla EU pyrkii edistämään kriittisiä tekijöitä. EU:n jäsenmaissa oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittisiä tekijöitä käsiteltiin tutkielmassa erityisesti Puolan ja Unkarin osalta, mutta niiden lisäksi tuotiin ilmi myös Bulgarian ja Romanian oikeusvaltiokehitykseen vaikuttavia oikeudellisia ongelmia. Näin ollen kriittisiä tekijöitä oikeusvaltioperiaatteen kannalta EU:n jäsenmaissa voidaan sanoa olevan ainakin: oikeuslaitoksen riippumattomuus; oikeuslaitoksen itsenäisyys; puutteet valtionelinten vallanjoon toteutumisessa; puutteet oikeusvarmuuden toteutumisessa; puutteet perustuslain noudattamisen valvonnassa; puutteet perustuslakijärjestelmän ja vaalijärjestelmän toimivuudessa; tuomareiden oikeudet; puutteet oikeusjärjestelmän uudistamisessa; sananvapaus; korruptio ja eturistiriidat; oikeus yhdenvertaiseen kohteluun sekä; vähemmistöjen oikeudet.

EU:n toimivalta oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen ja edistämiseen perustuu siis sekä EU:n primaari- että sekundaarioikeuteen. Keskeisimmät toimivaltaa määrittävät oikeuslähteet ovat EU:n perussopimukset. Samoin keinot, jotka EU:lla on toimivaltansa puitteissa käytettävissään jäsenmaiden rikkoessa oikeusvaltioperiaatetta, perustuvat sekä EU:n primaari- että sekundaarioikeuteen. Edistämiskeinot perustuvat kuitenkin muutamaa keinoa lukuun ottamatta lähtökohtaisesti vain EU:n sekundaarioikeuden mukaisin oikeudellisesti sitomattomiin normeihin, vaikka toimivalta oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen perustuukin perussopimukseen. Tutkielmassa käsitellyt oikeusvaltioperiaatteen kannalta kriittiset tekijät perustuvat tutkimuksessa käsiteltyihin EU:n jäsenmaihiin: pääasiallisesti Puolaan ja Unkariin, mutta niiden lisäksi myös Romanian ja Bulgarian oikeusvaltiokehitykseen. Oikeusvaltioperiaatteen keskeisenä tavoitteen on rajoittaa poliittisen vallan toimintamahdollisuudet laissa säädettyihin rajoihin. Täten EU:n toteuttama valvonta oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseksi voidaan nähdä puuttumisena myös jäsenvaltioiden harjoittamaan politiikkaan.

Kuten tutkielmassa on tuotu esiin, EU:ssa on kehitteillä uusia toimia sekä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi että sen edistämiseksi. Turvaamistoimien osalta komissio antoi vuonna 2018 asetusehdotuksen EU:n talousarvion suojaamiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu jäsenvaltiossa yleisiä puutteita. Ehdotuksen mukaan EU voisi tällaisissa tilanteissa keskeyttää antamansa rahoituksen, vähentää tai rajoittaa sen saamista. Asetusehdotus on tutkielman teon aikana vielä käsittelyssä, eikä sitä ole vahvistettu. Oikeusvaltion edistämistoimien osalta komissio antoi huhtikuussa 2019 tiedonannon oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta EU:ssa ja kehotti parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja jäsenvaltioita esittämään konkreettisia ajatuksia siitä, miten oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevia instrumentteja voitaisiin kehittää tulevaisuudessa. Sekä oikeusvaltioperiaatteen turvaamistoimia että edistämistoimia on tarkoituksenmukaista kehittää edelleen, jotta oikeusvaltioperiaatteen täysimääräinen kunnioittaminen EU:ssa voidaan varmistaa.

EU:n eri toimielimet ovat antaneet viime vuosien aikana useita uusia pääosin soft law -kategoriaan kuuluvia normeja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja edistämiseksi. Tästä voisi mahdollisesti päätellä, että EU:n toimielinten välillä on tietynasteinen ristiriita sen suhteen, mikä olisi paras tai tehokkain keino oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamiseksi ja, mitä sen eteen pitäisi tehdä. Komission huhtikuussa aloittama keskustelu tulevaisuuden toimista oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseksi voi vaikuttaa edellä mainittuun ristiriitaan positiivisella tavalla, mikäli sen kautta pystytään saavuttamaan yhteinen tahtotila EU:n toimielinten kesken oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseksi vaadittavista keinoista.

Tutkielman aiheen ajankohtaisuudesta johtuen SEU 7 artiklan sekä SEUT 258 ja 260 artiklojen mukaisia turvaamiskeinoja käsiteltiin yksityiskohtaisemmin vain niiltä osin, kuin ne ovat todellisuudessa aktualisoituneet. Kummankaan mekanismin osalta ei olla edetty sanktiovaiheeseen ja täten oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta johtuvia rangaistuksia tai sanktioita ei olla (vielä) kertaakaan EU:n toimesta annettu. Tästä syystä menettelyiden ollessa yhä käynnissä ja niiden edetessä, voidaan sanoa perustellusti, että aihetta tulee jatkossakin tutkia erityisesti turvaamistoimien osalta. Erityisesti menettelyiden toimivuutta ja asianmukaisuutta olisi perusteltua tutkia, sillä esimerkiksi Puolan osalta käynnistetty SEU 7 artiklan 1 kohdan mukainen mekanismi käynnistettiin jo vuonna 2017, mutta asian käsittely on edelleenkin, huhtikuussa 2019, kesken. Tästä voi perustellusti sanoa, että menettelyt oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ovat erittäin hitaita ja byrokraattisia. Lisäksi, mikäli menettelyt etenisivät Puolan tai Unkarin osalta SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaiseen menettelyyn, olisi Eurooppa-neuvoston tehtävä päätöksensä yksimielisesti ja tällöin, vaikka asianomainen jäsenvaltio ei

saakaan osallistua äänestykseen, voisi toinen jäsenvaltio, esimerkiksi Unkari, estää päätöksen tekemisen Puolan suhteen, tai päinvastoin.

Menettelyiden toimivuuden ja asianmukaisuuden lisäksi EU:n toimivalta puuttua jäsenvaltioiden perustuslailliseen tilanteeseen herättää edelleen jäsenvaltioissa vastustusta ja kyseenalaistusta EU:n legitimitietin perustasta. Perimmäisenä kysymyksenä on ollut se, kenellä on viime kädessä toimivalta tehdä päätös siitä, millä edellytyksillä EU-oikeus on voimassaolevaa ja soveltamiskelpoista oikeutta jäsenmaissa. EU perustettiin aikoinaan Rooman sopimuksella, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli perustaa yhteismarkkinat ja uudistaa kauppaa ja tuotantoon vaikuttavia edellytyksiä jäsenvaltioissa. EU:n lähtötilanne oli täten taloudellinen eikä oikeudellinen tai poliittinen. Vasta Amsterdamin sopimuksella vuonna 1999 luotiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, johon oikeusvaltioperiaate nykyisin EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla kuuluu. Vaikka EU-oikeuden etusijaperiaatteella onkin vakiintunut ja selvä asema EUT:n oikeuskäytännössä, ei kaikkien jäsenmaiden tuomioistuimissa tai muissa lainkäyttöelimissä ole kuitenkaan täysin hyväksytty EUT:n linjauksia. Kansallisissa valtiosäännöissä on rajoitettu etusijaperiaatteen vaikutusta usein eri tavoin esimerkiksi sivuttamalla etusijaperiaatteen ulottuminen perustuslakiin tai tehty perustuslakiin nimenomaisia toimivallan luovutusta EU:lle koskevia rajoituksia.

EU:n ja jäsenvaltioiden välillä oleva ristiriita siitä, ulottuuko etusijaperiaate tavallisten lakien lisäksi myös kansallisiin perustuslakeihin, voi mahdollisesti johtaa SEU 7 artiklan mekanismien sekä SEUT 258 ja 260 artiklojen rikkomusmenettelyn osalta siihen, että esimerkiksi Unkari ja Puola eivät noudata niille annettuja tuomioita ja muita sanktioita, mikäli ne kokevat, että EU:lla ei ole toimivaltaa puuttua jaetun toimivallan alalla niiden perustuslailliseen tilanteeseen. Nähtäväksi täten jää, miten oikeusvaltioperiaatetta turvaavat menettelyt todellisuudessa etenevät ja korjaavatko Unkari ja Puola oikeusvaltioperiaatetta rikkovan toimintansa ennen sanktioiden asettamista tai niiden asettamisen jälkeen.

Lisäksi oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuneet ongelmat nykyisissä EU:n jäsenvaltioissa, erityisesti ns. ”uusissa” jäsenvaltioissa, vaikuttavat luultavasti tulevaisuudessa EU:n jäsenyysneuvotteluihin ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen täysimääräisen noudattamisen varmistamiseen ennen liittymistä Euroopan unioniin, jotta esimerkiksi Romanian ja Bulgarialle luodun yhteistyö- ja seuranta-mekanismin kaltaista järjestelmää ei tarvitsisi luoda tulevaisuudessa uusille jäsenvaltioille. Komissio tekikin esimerkiksi Kroatian liittymisneuvotteluista saadun kokemuksen perusteella muutoksia ja parannuksia jatkossa käytäviin EU-jäsenyyteen tähtääviin neuvotteluihin. Komissio ehdotti oikeusvaltioperiaatteen osalta sellaisia parannuksia, joilla oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä

alettiin painottamaan jo neuvotteluprosessin varhaisessa vaiheessa. Nämä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät luvut ovat olleet etusijalla esimerkiksi Montenegron ja Serbian EU-jäsenyyteen tähtäävissä neuvotteluissa. Oikeusvaltioperiaate on yksi EU:n perustavanlaatuisista arvoista, joka EU:n on pystyttävä turvaamaan jäsenvaltioissa sekä Euroopan unioniin liityttäessä että liittymisen jälkeen.